

Seguridade social, de direito humano a luxo?

Embora a seguridade social esteja consagrada como um dos direitos humanos, na prática, é um luxo para poucas pessoas. Somente uma de cada cinco tem cobertura adequada de seguridade social no mundo. A metade da população mundial está excluída de qualquer tipo de proteção social e grande parte da outra metade só tem cobertura parcial.

Em uma abordagem ampla, a seguridade social se refere ao conjunto de serviços sociais e direitos que reduz riscos para indivíduos e comunidades. Uma cobertura universal poderia ser o resultado de políticas orientadas para o emprego e a redução das diversas desigualdades sociais, considerada essencial para a governança e para os sistemas democráticos. Entretanto, os fatos mostram que os governos estão transferindo as responsabilidades de seguridade social para o setor privado, fora do controle da cidadania ou, simplesmente, abandonando essas responsabilidades, desmantelando os sistemas de proteção e a provisão de serviços sociais, como saúde e educação.

Cecilia Alemany* *

O termo seguridade social tem significados diferentes nas diversas regiões do mundo. Nos relatórios referentes aos países, autores e autoras utilizam seguridade social para se referir não somente a pensões e aposentadorias (ou seja, à previdência tradicional no sentido restrito), como também à saúde, à educação, à habitação e ao emprego. Além disso, há uma visão ampla da seguridade social como um conjunto de serviços sociais e direitos que reduzem os riscos sociais de indivíduos e comunidades. Como assinala o relatório do *Social Watch* da Índia, nessa perspectiva, a seguridade social é um tema complexo e multidimensional, embora não por isso menos urgente.

No plano internacional, a discussão sobre seguridade social teve como atores-chave a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o setor empresarial ou empregador e os sindicatos, em interação com os organismos específicos (ministérios, secretarias etc.) dos governos nacionais. Em 2003, a 91ª Conferência Internacional do Trabalho lançou a Campanha Mundial pela Seguridade Social e Cobertura para Todos. A campanha refletia um consenso entre governos, empregadores(as) e trabalhadores(as) sobre a necessidade de ampliar a cobertura da seguridade social, especialmente para as pessoas que trabalham na economia informal, enfatizando o papel da seguridade social no desenvolvimento econômico e social dos países.

Quando a seguridade social foi proposta como tema para o relatório 2007 do *Social Watch/Observatório da Cidadania*, alguns membros da rede apresentaram dúvidas, temendo que o assunto só fosse relevante para países desenvolvidos e de renda média. Seria uma preocupação européia, mais do que de grupos de cidadãos e cidadãs dos países em desenvolvimento – que constituem a maioria das coalizações nacionais.

No entanto, o entusiasmo com que membros da rede nos países pobres participaram da elaboração deste relatório e a qualidade das contribuições nacionais demonstraram que a seguridade social é uma preocupação universal.² A enorme desigualdade das situações também ficou clara. Mais da metade da população mundial está excluída de qualquer tipo de proteção da seguridade social e grande parte da outra metade somente tem cobertura parcial. Estima-se que apenas uma de cada cinco pessoas no mundo tenha cobertura adequada de seguridade social (Organização Internacional do Trabalho, 2001a).

As instituições que integram a rede *Social Watch/Observatório da Cidadania* identificaram problemas derivados do envelhecimento das sociedades, assim como da crescente pobreza infantil. Em alguns países, como o Uruguai, os dois fenômenos ocorrem simultaneamente.

Embora a seguridade social esteja consagrada como um dos direitos humanos, os dados que aparecem em meia centena de relatórios nacionais compilados nesta publicação deixam claro que, na prática, ela é um luxo para poucas pessoas.

Na Resolução sobre a Seguridade Social da 89ª Conferência Internacional do Trabalho da OIT, em julho de 2001, a quarta conclusão esclarece:

Não existe modelo idôneo único de seguridade social. Ela cresce e tem uma evolução no tempo. Existem regimes de assistência social, regimes universais, regimes de seguro social e sistemas públicos ou privados. Cada sociedade deve escolher qual é a melhor forma de garantir a segurança de renda e o acesso à assistência médica. Essa escolha refletirá seus valores sociais e culturais, sua história, suas instituições e seu nível de desenvolvimento

econômico. A função prioritária do Estado é facilitar, promover e estender a cobertura da seguridade social. (Organização Internacional do Trabalho, 2001b)

Esses relatórios nacionais – muitos deles escritos por organizações da cidadania preocupadas com a justiça social, mas que, tradicionalmente, não participavam do debate sobre a seguridade social – não somente revelam diversidade de situações e histórias como também apresentam grandes similaridades nas fórmulas aplicadas nas últimas décadas, com muita frequência sugeridas por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial.

Questão de democracia

No momento em que o debate parece tratar somente de como reduzir ainda mais o papel do Estado, o relatório nacional da Somália propõe o extremo oposto. Onde não existe o Estado, “poucas pessoas podem pagar a matrícula escolar, o atendimento médico e demais serviços sociais, diante da ausência de um governo central que arrecade impostos e taxas e converta essas receitas em desenvolvimento comunitário e bem-estar público”.

Em muitos países, a discussão sobre a seguridade social está intrinsecamente ligada aos esforços para a construção de um Estado democrático. Assim, o artigo sobre a região árabe sublinha que:

a seguridade social deve ser percebida como parte de um sistema integral de estratégias políticas, econômicas, sociais e culturais voltadas para proteger a segurança nacional, inclusive a segurança humana e a estabilidade política da sociedade. A falta de liberdade impede que cidadãos e cidadãs criem sindicatos que defendam seus direitos e a seguridade social. Somente sindicatos democraticamente eleitos, as organizações de trabalhadores(as) e associações profissionais poderão reivindicar uma relevante representação dos distintos grupos de interesse. Assim, poderiam defender a criação

* Secretariado do *Social Watch*.

1 Com o apoio de Daniel Ciganda e Nicole Bidegain.

2 Nota da edição: todos os textos citados neste artigo publicado no *Observatório da Cidadania/Social Watch* foram incluídos no CD que acompanha esta publicação.

DADOS DA SEGURIDADE MUNDIAL¹

Na maioria dos países europeus “em transição” (da antiga União Soviética ou do Pacto de Varsóvia), a cobertura oscila de 50% a 80% da população. Na maior parte dos países desenvolvidos, atingiu praticamente 100%.

Na América Latina, a cobertura varia de 10% a 80% e está em franca estagnação. O relatório nacional do Paraguai afirma que 78,5% da população não tem qualquer seguro e somente três de cada dez pessoas idosas recebem aposentadoria.

No Sudeste e no Leste da Ásia, a cobertura pode variar de 10% a 100% e, em geral, está aumentando. Nos países menos desenvolvidos da África Subsaariana ou da Ásia Meridional, mais de 90% da população não tem cobertura (Ginneken, 2003). ■

1 Estudo realizado pela Associação Internacional da Seguridade Social (AISS) e pelo Centro de Pesquisa de Políticas Sociais da Universidade de Loughborough, Reino Unido, sob a direção de Simon Roberts (ver <www.crsp.ac.uk/projects/assessing_the_coverage_gap.html>).

de um sistema adequado de seguridade social e também controlar a implementação desse sistema. (Samad; Zeidan OC 2007)

Em outra situação de colapso da autoridade estatal, o relatório iraquiano conclui: desde que “a violência e a crise humanitária se transformaram em parte integrante da vida cotidiana [...] a seguridade social tornou-se mais essencial do que nunca”. Nas recomendações finais, propõe a mobilização da cidadania com um chamado à unidade e a adoção do diálogo como única forma de alcançar a reconciliação nacional com base na unidade dentro da diversidade, na não-violência, no respeito aos direitos humanos e na independência nacional, e de preservar os recursos naturais do país do desperdício e da corrupção.

A mesma ênfase pode ser encontrada no relatório de Mianmar:

Mianmar é uma sociedade multiétnica com diversas culturas, religiões e tradições. A coexistência pacífica e a garantia da seguridade social para todos(as) somente podem ser asseguradas com o respeito ao direito de autodeterminação das pessoas e um sistema de governo responsável, transparente e descentralizado.

Diz o grupo local do *Social Watch*:

O direito à seguridade social só será uma realidade quando a dinâmica interna, a interconexão e interação entre o Estado, as organizações da sociedade civil e as pessoas capazes refletirem melhor as urgentes necessidades do povo birmanês.

A necessidade de fortalecer a institucionalidade democrática não é somente um tema que surge em situações extremas como as anteriores. Também ocorre em democracias “consolidadas” como na Índia, onde o direito à educação e à saúde não parece realizável. Na prática, o governo tenta desobrigar-se de compromissos assumidos internacionalmente.

O apoio popular ao sistema democrático e à própria legitimidade das instituições pode correr riscos se os grandes problemas da desigualdade e da exclusão não forem resolvidos (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004). O acesso à informação e à transparência é condição necessária para fortalecer a participação cidadã. Porém, em muitos países, o diálogo entre atores públicos, privados e a sociedade civil é ainda incipiente e enfrenta obstáculos e preconceitos por parte dos governos.

Nesse sentido, o relatório marroquino mostra que o crescimento das associações fez surgir uma nova geração de atores não-governamentais. As relações entre as associações e o Estado se desenvolvem, passando da tendência à desconfiança mútua ao reconhecimento de uma possível sinergia. De todo modo, ainda é necessário eliminar alguns obstáculos que impedem a participação da sociedade civil, além de um ambiente político e jurídico favorável a maior autonomia das organizações da sociedade civil (OSCs) – bem como o aumento de sua participação na concepção, implementação e avaliação de decisões que podem ter impactos sobre os setores mais desfavorecidos da população.

O relatório da Argentina argumenta que os problemas da integração social são de direitos sociais e políticos ligados à construção e reprodução da cidadania. Como conseqüência, as estratégias de inserção social devem ter duas abordagens: por um lado, adotar o formato de transferência de recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para fortalecer as redes sociais das pessoas atualmente excluídas, assegurando desenvolvimento e autonomia socioeconômica e política; e, por outro, assegurar formas político-institucionais de governo e de ação estatal, acessíveis e abertas às preferências e ao controle da cidadania. Trata-se, portanto, de construir condições para uma cidadania baseada no respeito e no aprofundamento dos direitos individuais e sociais.

Necessidade e direito

Fernando Cardim de Carvalho propõe, neste relatório, que a solução real do problema da desigualdade e da previdência social seria:

restaurar a primazia do pleno emprego como meta social, como foi nas primeiras duas décadas após o fim da Segunda Guerra Mundial. Isso evitaria muitos problemas financeiros dos sistemas de previdência social. Também existe a necessidade de promover amplo debate com todos os setores da sociedade sobre as perspectivas do sistema de previdência social para torná-lo socialmente justo e economicamente sustentável. Infelizmente, o clima político é ainda desfavorável para esse debate, pois as idéias neoliberais sobre as virtudes do mercado continuam fortes, especialmente entre os grupos políticos influentes. (Carvalho OC 2007)

A seguridade social pode ser vista como resultado de políticas orientadas para o emprego e a redução das desigualdades e ser defendida como necessária para a governança e para a própria sobrevivência de um sistema que, na sua ausência, não teria apoio popular. Além disso, a seguridade social é um dos direitos humanos reconhecidos no plano internacional e, portanto, não é somente conveniente, como também legalmente obrigatória.

Na Declaração de Filadélfia (1944), a Conferência da OIT reconheceu a obrigação de estender as medidas de seguridade social para garantir renda básica a todas as pessoas que necessitem e prestar atendimento médico abrangente.³ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, afirma, em seu artigo 22, que “toda pessoa, como integrante da sociedade, tem direito à seguridade social” e, no artigo 25, faz referência expressa à assistência médica, aos serviços sociais e à segurança, no caso de doença, incapacidade, viuvez, velhice e desemprego, assim como cuidados e assistência especiais para a maternidade e a infância.

O direito à seguridade social também está consagrado em um número significativo de tratados de direitos humanos tanto universais como regionais. Em sua segunda conclusão, a Resolução da 89ª Conferência Internacional do Trabalho da OIT propõe:

A seguridade social é muito importante para o bem-estar dos trabalhadores e trabalhadoras, de suas famílias e de toda a sociedade. É um direito

3 Informações detalhadas em Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional (Cinterfor)/OIT. Núcleos de Treinamento / Projeto Seguridade Social no Cone Sul 2003-2005.

humano fundamental e instrumento essencial para criar coesão social. Desse modo, contribui para garantir a paz social e a integração social. Forma parte indispensável da política social dos governos e é ferramenta importante para evitar e diminuir a pobreza. Pela solidariedade nacional e distribuição justa do ônus, pode contribuir para a dignidade humana, a equidade e a justiça social. Também é importante para a integração política, a participação cidadã e o desenvolvimento da democracia.

É fato que aumentou o número de ratificações da Convenção da OIT sobre seguridade social (Somavia, 2007a). No entanto, continua sendo necessário fortalecer esse processo, pois há países que ainda não ratificaram convenções essenciais. Nesse sentido, o artigo da Tanzânia convoca o governo para ratificar as convenções da OIT sobre o desemprego – C2 de 1919 e C44 de 1934 –,⁴ recomendando, energicamente, que ele cumpra a obrigação de apresentar relatórios periódicos aos organismos de controle dos tratados para maximizar e facilitar o cumprimento e a implementação dos tratados internacionais que garantem o direito à seguridade social.

Entretanto, muitos governos que ratificaram essas convenções estão transferindo responsabilidades relativas à seguridade social para o setor privado, fora do controle da cidadania, ou simplesmente abandonando e desmantelando os sistemas de seguridade social e a provisão de serviços sociais, como saúde e educação. O relatório de Zâmbia, por exemplo, resume os compromissos assumidos, as estruturas governamentais e os instrumentos de políticas que foram formulados para a seguridade social. Porém, alerta que não há mecanismos que assegurem a implementação do direito à seguridade social, tornando esse direito uma ilusão para a maioria das pessoas no país.

Em outro artigo deste relatório, Christian Courtis desenvolve um relato jurisprudencial, mostrando como um número não desprezível de aspectos do direito à seguridade social é utilizado por tribunais e órgãos internacionais de direitos humanos, por sua interconexão com outros direitos e princípios.

As experiências nacionais demonstram que o direito à seguridade social, ou melhor, os direitos derivados de regimes de seguridade social, juntamente com os direitos trabalhistas, constituem áreas nas quais a experiência de ações legais está firmemente consolidada em âmbito local, tanto em países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. No entanto, ainda são limitadas as perspectivas de recorrer a sistemas legais para fazer cumprir diretamente esse direito no plano internacional.

Setor informal: sem proteção

O relatório da Romênia afirma que o setor informal cresceu de modo significativo. Como consequência, embora a totalidade da força de trabalho estivesse coberta pelos sistemas públicos de seguridade social e representação sindical, atualmente, um número alto de trabalhadores e trabalhadoras está sem proteção. Na força de trabalho ativa de quase 10 milhões, estima-se que 1,2 milhão de trabalhadores e trabalhadoras estejam empregados no setor informal não-agrícola e, de acordo com estimativas oficiais, a cifra total incluindo o setor agrícola é muito mais alta.

Por seu lado, o relatório do Brasil assinala que muitas pessoas que passaram grande parte de suas vidas em atividade no mercado informal de trabalho, especialmente em atividades urbanas, são duplamente prejudicadas pela exigência de contribuição individual ao sistema de previdência social. Depois de ter contribuído para a riqueza do país com custos baixos, essas pessoas não são cobertas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, sem terem pago pelo seguro-desemprego, também não podem exercer seus direitos trabalhistas. Na velhice, essas pessoas serão afetadas uma vez mais por não poderem desfrutar do direito à previdência social.

Muito já foi escrito sobre a economia informal ou não-organizada dos setores mais desfavorecidos. Existe, porém, outra economia não-regulamentada de grande escala. Essa é favorecida – segundo artigo de John Christensen neste relatório – por uma infra-estrutura habilitadora de bancos, firmas jurídicas e contábeis, assembleias legislativas e sistemas judiciais menores e intermediários financeiros associados que se combinam para servir como “interface extraterritorial (*off-shore*)” entre as economias lícitas e as ilícitas.

Tal artigo alerta sobre as economias paralelas dos países mais ricos, o jogo dos paraísos fiscais e as novas formas de corrupção, detalhando como esses acertos por “baixo dos panos” e tratamentos especiais põem em risco as democracias e como, embora normalmente a corrupção e a sonegação fiscal sejam vistas como problemas do Sul, os países que têm menos interesse em regular essa situação são os mais ricos, especialmente a Suíça, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Muitos dos responsáveis pelas decisões, nos países em desenvolvimento, com enfoque economicista ou conservador alegam que não pode haver seguridade social sem crescimento econômico. O diretor geral da OIT Juan Samovia responde que “pôr o crescimento antes da distribuição gera disparidades que depois são difíceis de reabsorver” (Somavia, 2007b).

No entanto, o relatório sobre a região árabe propõe, de forma realista, que:

de acordo com as tendências atuais, a perspectiva futura da região parece indicar proteção menor e marginalização maior dos desempregados, indigentes e trabalhadores do setor informal. Essas projeções negativas surgem

das persistentes limitações dos orçamentos destinados aos sistemas de seguridade social e da ineficiência nos gastos públicos.

Para influenciar a definição de prioridades considerando as restrições orçamentárias reais de cada país, as coalizões do *Social Watch* Itália e Filipinas desenvolveram orçamentos alternativos como instrumentos para que a sociedade civil pudesse interferir nos debates parlamentares. As políticas sociais são prejudicadas quando as demandas e pressões estão dispersas ou a implementação do governo não é coordenada. Por exemplo, no Líbano:

apesar da aplicação de numerosos planos de seguridade social, a ineficiência dos gastos sociais se deve à falta de uma estratégia social nacional clara e abrangente. Essa estratégia deve abordar a total ausência de coordenação entre os ministérios e os atores interessados, o que conduz à duplicação de esforços e ao desperdício de recursos. (Samad; Zeidan OC 2007)

A ausência de estratégias de desenvolvimento nacionais consensuais e a falta de coordenação entre órgãos ou programas de governo são problemas que aparecem em vários relatórios nacionais.

Na maioria dos relatórios nacionais preparados pelas coalizões do *Social Watch* nos países do Sul, a integração de cidadãos e cidadãs que trabalham na economia informal ou não-organizada aparece como a chave para que a seguridade social seja uma realidade para todos(as). Há algumas experiências interessantes de esforços para integração de setores da economia informal ao sistema de seguridade social, assim como casos em que os governos reproduziram métodos ou experiências de iniciativas informais nas áreas de educação ou de saúde.

Discriminações múltiplas

A problemática da informalidade é afetada por discriminações múltiplas que agravam a situação de alguns grupos e os tornam mais vulneráveis. Muitas vezes, somam-se às discriminações por gênero, idade, raça, etnia, origem, procedência geográfica, orientação sexual, religião, diferença de capacidades, soropositividade do HIV e condição de migrante.

As pessoas discriminadas não podem exercer seus direitos nem viver dignamente. São as primeiras que empobrecem e tornam-se vítimas de desigualdade crescente – fenômeno que também ocorre nos países mais ricos. Segundo pesquisa realizada pelo Centro Canadense para Políticas Alternativas (que faz parte do relatório do Canadá), a maioria da população (65%) acredita que o crescimento econômico não a beneficia. Muitos disseram que só “o cheque do salário semanal os separa da pobreza”.

De acordo com o relatório do Nepal:

em todo o país as práticas discriminatórias enraizadas nas tradições estão baseadas principalmente no sistema de castas, etnias, classe

4 A Convenção da OIT está disponível em: <www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102>. Acesso em: 1 nov. 2007.

A INFORMALIDADE É DIVERSA

África

Gana

Enquanto a maioria de trabalhadores(as), especialmente as mulheres, trabalha na economia informal, somente a minoria, principalmente do setor formal, recebe benefícios do plano nacional de seguridade social. O relatório de Gana defende que é necessário um sistema nacional diferente de seguridade social, dirigido especificamente às mulheres, voltado para o setor informal e para outros grupos necessitados, assegurando um mínimo de benefícios de subsistência às pessoas pobres e marginalizadas.

Somália

A partir de janeiro de 1991, houve privatização espontânea e não-planejada de empresas e serviços públicos. À proporção que o país começou a se recuperar da perda do governo central mediante mecanismos de compensação, iniciativas privadas começaram a atender à demanda do mercado. Foram estabelecidas escolas, centros universitários, clínicas, hospitais, fornecimento de eletricidade e água e outros serviços. Porém, o público consumidor precisa pagar por esses serviços que, em geral, têm preços exorbitantes. Pouca gente pode pagar a matrícula escolar, o atendimento médico e demais serviços sociais diante da ausência de um governo central que arrecade impostos e taxas e converta essas receitas em desenvolvimento comunitário e bem-estar públicos.

Atualmente, 43% da população vive abaixo da linha de pobreza extrema (menos de US\$ 1 por dia). A Somália jamais teve assistência social ou cobertura institucional contra os efeitos do desemprego. Isso nunca foi uma política de Estado importante nem uma iniciativa ampla. No entanto, os(as) somalis sempre recorreram ao meio tradicional de apoio mútuo, especialmente por meio das associações dos clãs. Integrantes de clãs em situação de indigência ficam isentos(as) de contribuir e podem ter direito à assistência com base em um fundo coletivo.

Essa assistência social baseada nas contribuições é basicamente voluntária, mas ajuda integrantes da comunidade a sobreviverem juntos(as). Por isso, as conseqüências da guerra civil foram absorvidas com facilidade, mediante ajuda dos clãs. Isso é fruto de uma cultura secular, na qual as pessoas viviam como pastores nômades em uma natureza relativamente hostil.

Quênia

Estima-se que entre 30% e 35% de meninos e meninas que vivem em assentamentos informais em todo o país não estão integrados ao ensino formal, apesar do restabelecimento da educação primária gratuita.¹

Os esforços da sociedade civil para prover educação alternativa às crianças em assentamentos informais foram imitados pelo governo. Tais iniciativas de educação informal são sistemas mais flexíveis e econômicos, dirigidos às crianças de rua e de assentamentos que não podem seguir a educação formal, uma vez que não podem pagar por esse custo e por outras despesas escolares.

O programa trienal oferece ao alunado aprendizagem básica de alfabetização e aritmética, seguido de um ano de ensinamentos técnicos básicos, e é desenvolvido paralelamente aos programas formais de educação primária. O relatório do Quênia também explica que as pessoas que já não participam ativamente da economia devem se apoiar nas redes tradicionais de seguridade social – o que, muitas vezes, significa dependência total de filhos e filhas que trabalham.

Ásia

Índia

O relatório estima que, de 399 milhões de trabalhadores e trabalhadoras existentes no período 1999–2000, 371,2 milhões (quase 93% da força de trabalho) integravam o setor informal, em comparação com apenas 27,8 milhões (7%) no setor formal.

Recentemente, o governo concluiu um projeto de lei sobre a seguridade social para o setor informal. Como complemento dos dispositivos de seguridade social existentes em âmbitos estadual e nacional, esse projeto de lei oferece medidas de proteção social como seguro-saúde, benefícios à maternidade e para as pessoas aposentadas.

O projeto de lei trata também da conservação dos recursos naturais que sustentam os meios de subsistência de trabalhadores e trabalhadoras informais. A singularidade desse projeto está no fato de se basear no marco de referência dos direitos e ser legalmente aplicável.

Entretanto, uma observação mais atenta do projeto revela lacunas evidentes. Antes de tudo, a iniciativa não respeita os princípios de não-discriminação e equidade amparados pela Constituição e pelas convenções internacionais que a Índia ratificou, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O projeto de lei provocará mais fragmentação, pois exclui as pessoas já cobertas pelos planos existentes e adota uma abordagem segmentada para a provisão de seguridade social ao distinguir os setores formal e informal em vez de consolidá-los.

Nepal

O relatório desse país explica que as pessoas que trabalham nos setores informais do transporte (por exemplo, os puxadores e charretes), no transporte de fardos ou nos serviços em hotéis, fábricas, indústrias e agricultura são as que estão mais desprotegidas quando ocorrem circunstâncias imprevistas. As mulheres são mais atingidas, pois não existe um mecanismo protetor no setor informal e, como é habitual, elas recebem salários mais baixos que os homens pelo mesmo trabalho.

Filipinas

Segundo o relatório, vendedores(as) de rua, pessoas que trabalham em casa e trabalhadores(as) autônomos(as) do setor agrícola, rural e outros(as) trabalhadores(as) do setor informal atingem, aproximadamente, 49% da força de trabalho ou 15,5 milhões de pessoas. Muitas dessas pessoas não têm proteção social adequada. Justamente porque estão fora da economia formal e operam fora do alcance das normas, o atendimento do programa de saúde e de outros programas de proteção social continuam problemáticos. ■

¹ Nota da edição: equivalente à primeira etapa do ensino fundamental no Brasil.

e gênero. Assim, os dalits (intocáveis), janajati (nações indígenas), pessoas pobres e mulheres não têm oportunidades para satisfazer às necessidades básicas de alimentos, habitação, educação e serviços de saúde. Essas práticas discriminatórias são ainda mais predominantes nas áreas rurais e remotas, onde são comuns as relações de poder desiguais, a distribuição desigual da terra e da renda, assim como a ausência de serviços básicos.

Em muitas regiões, um percentual significativo de mulheres continua trabalhando por conta própria. Nos países em desenvolvimento, a maior parte do trabalho autônomo está na economia informal, caracterizada por baixa remuneração, más condições de trabalho e falta de proteção (Somavia, 2007b).

O artigo sobre o Índice de Equidade de Gênero (IEG), escrito pela equipe de pesquisa do *Social Watch*, afirma que a iniquidade baseada no gênero é um fenômeno que transcende fronteiras, culturas, religiões, nações e padrões de renda. Alcançar a equidade de gênero é um desafio do mundo moderno, pois, embora com manifestações diversas, a defasagem entre mulheres e homens continua existindo em todos os países.

Estudo recente da OIT (Galli, Lucena apud Somavia, 2007b) confirma que há muito mais mulheres que homens trabalhando na economia informal. Mesmo quando a proporção de homens e mulheres que se dedicam ao trabalho por conta própria é mais ou menos similar, as mulheres estão concentradas nos trabalhos de qualidade inferior.

O relatório do Brasil destaca que as trabalhadoras rurais lutam, há anos, pelo reconhecimento de sua condição de pequenas produtoras. O trabalho que realizam no cultivo de hortas e plantas medicinais, assim como na criação de pequenos animais, é absolutamente fundamental para a sobrevivência e o sustento de suas famílias. Ainda assim, esse trabalho é invisível e desvalorizado.

Como resultado, essas mulheres não têm o reconhecimento de seus direitos como trabalhadoras. O relatório ressalta que a situação mais grave é a de quase 6 milhões de mulheres, na maioria das áreas rurais, que não possuem nenhum documento e, portanto, não têm acesso a nenhum de seus direitos como cidadãs.

O relatório de Honduras denuncia a situação de violência contra as mulheres. O governo ainda não ratificou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) – fundamental para que as organizações de mulheres e as pessoas afetadas possam apresentar denúncias.

Dados que comprovam a discriminação sofrida por mulheres de regiões desfavorecidas, que buscam o sustento na economia informal como

única possibilidade, constam da maioria dos relatórios nacionais dos países em desenvolvimento. No entanto, também há experiências positivas. No relatório nacional de Bangladesh, afirma-se que:

foram conseguidos avanços consideráveis na integração das mulheres à cultura dominante no processo de desenvolvimento do país. As mulheres cumpriram papel importante (e continuam a fazê-lo) no êxito do microcrédito, no setor de confecções, na redução do índice total de fecundidade, na melhoria da nutrição infantil, na maior participação na educação e na redução das disparidades entre gêneros em todas as esferas da vida. As meninas e as mulheres já conseguiram paridade na taxa bruta de matrícula escolar e na esperança de vida ao nascer.

O artigo de Susanne Paul e Alischa Kugel aponta o paradoxo da discriminação contra pessoas idosas, ao mesmo tempo em que as mulheres idosas costumam ter importantes responsabilidades com o cuidado de outras pessoas. Podem criar netos e netas ou cuidar de crianças doentes em comunidades afetadas pela crise do HIV/Aids. Em alguns casos, sustentam netos e netas cujos pais trabalham longe. Como únicas fontes de renda da família, é possível que essas avós não consigam proporcionar aos(às) filhos(as) e netos(as), e até mesmo a si próprias, a alimentação adequada e o acesso à atenção médica ou à educação.

Nessa linha, o artigo de Robin Blackburn propõe a criação de uma pensão internacional e de um fundo de ajuda à juventude, assinalando:

o vínculo que existe habitualmente entre o direito às pensões e as contribuições do trabalho não é bom para as mulheres. Como as mulheres vivem alguns anos mais que os homens, a maioria das pessoas idosas é constituída de mulheres. E como o trabalho doméstico não remunerado das mulheres representa pouco nos sistemas de pensão públicos e nada nos planos privados e ocupacionais, mais de 75% da população pobre e idosa é constituída de mulheres. Além disso, o trabalho das mulheres de cuidar de outros integrantes da família costuma prosseguir durante a velhice, pois elas cuidam de seus maridos, netos(as) e doentes. (Blackburn OC 2007)

As políticas voltadas para a integração do trabalho informal à economia formal desempenham papel vital para acelerar a redução da pobreza, deter o aumento da desigualdade de renda e superar a discriminação, especialmente contra as mulheres (Somavia, 2007a). As estratégias de educação e formação que permitem reduzir a falta de qualificação e superar a discriminação e exclusão também são cruciais para um crescimento mais rápido e gerador de emprego, assim como um maior poder aquisitivo para as pessoas de baixa renda.

Migrantes, situação de risco

Vários relatórios nacionais mostram o tratamento recebido por imigrantes em termos de seguridade social. O relatório da região árabe, por exemplo, assinala que um número significativo de imigrantes (principalmente da Ásia Meridional e de outros países árabes) que vivem nos países do Golfo com suas famílias não recebe benefícios. Esses não foram estendidos à força de trabalho imigrante que realiza a maioria dos trabalhos menos qualificados, mas que também ocupa proporção importante dos empregos especializados.

O relatório dos Estados Unidos informa que, depois da guerra do Iraque, a falta de atenção à saúde é talvez a questão de política pública mais controversa do país. Com relação à situação das minorias e dos(as) imigrantes, o relatório destaca que certos grupos são mais atingidos que outros pela falta de cobertura de saúde. No atual sistema de atenção à saúde, sofrem mais afro-americanos(as), hispanos(as), pessoas pobres e mulheres.

Sobre a Europa, o relatório da Bélgica informa que, em 2006, o parlamento aprovou dispositivos legais que modificaram profundamente a legislação relativa às pessoas estrangeiras. A opinião unânime das organizações da sociedade civil e dos sindicatos foi que as reformas adotadas não podem garantir o respeito aos direitos fundamentais das muitas pessoas estrangeiras residentes na Bélgica e não resolvem, de nenhuma forma, as falhas da legislação anterior.

Por outro lado, o relatório da Alemanha mostra que há violações de direitos com relação à educação e à saúde das pessoas refugiadas. Em sete dos 16 estados federados, não há obrigação de crianças refugiadas, cuja deportação tenha sido temporariamente suspensa, freqüentarem a escola. De certa forma, isso também ocorre com filhos(as) de pessoas que solicitam asilo.

Modelos em conflito

Não existe um modelo único de seguridade social, mas há determinados princípios básicos (Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho, 2005), acordados internacionalmente, que todos os sistemas devem possuir:

- benefícios seguros e não discriminatórios;
- rigor e transparência dos regimes;
- custos mínimos de administração;
- participação relevante dos interlocutores sociais;
- confiança da população;
- boa administração.

COMBATE AO HIV/AIDS ÁSIA, ÁFRICA E AMÉRICA LATINA

A representante da OSC Marie Stopes International, Joyce Haarbrink, comenta, neste relatório, no artigo sobre direitos sexuais e reprodutivos, que no fim da década de 1990 a pandemia de HIV conseguiu prender a atenção mundial. Por esse motivo, foram desviados recursos da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos para dar resposta ao HIV. Ainda resta muito trabalho a ser feito. É preciso maximizar a eficiência da mobilização de recursos e conseguir uma complementaridade sinérgica entre as duas estratégias. Por seu lado, os doadores e os governos precisam assumir que os investimentos na saúde e nos direitos sexuais e reprodutivos têm impacto benéfico na economia e no conjunto da sociedade.

• Myanmar

De acordo com o relatório, o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (Unaids) informa que os recursos disponíveis para combater o HIV/AIDS são escassos em comparação com a magnitude do problema. Isso é agravado pela relutância do Conselho de Estado para a Paz e o Desenvolvimento em permitir o trabalho das OSCs internacionais em colaboração com as organizações comunitárias.

As autorizações para visitar pacientes são difíceis de serem obtidas e o acesso aos grupos de alto risco e às pessoas vulneráveis é limitado. A Unaids advertiu sobre a crescente epidemia em Myanmar, assinalando que, em grande medida, o regime no poder a tem ignorado.

• Tanzânia

O relatório assinala que o país tem incidência de HIV/AIDS em torno de 7% (6,3% entre os homens e 7,7% entre as mulheres) na população adulta de 15 a 49 anos de idade. Os habitantes urbanos têm graus de infecção consideravelmente mais elevados (10,9%) que os rurais (5,3%). Calcula-se que 2 milhões de pessoas adultas e outros 2 milhões de órfãos e órfãs vivam com o HIV/AIDS. No entanto, o número de órfãos e órfãs decorrente da Aids passou de 1 milhão, em 2003, para 2 milhões, em 2005. Significa que o número atual deve ser, certamente, mais alto e crescente.

Para tentar solucionar esse problema, a Tanzânia incorporou redes de proteção social ao Programa de Ação Econômica e Social. Um desses programas de redes de proteção social é o Fundo Fiduciário Educativo Mwalimu Nyerere, utilizado para dar assistência a órfãos e órfãs na escola.

• El Salvador

O relatório informa que a Aids é a quarta causa de morte no país. Em média, quatro pessoas são infectadas diariamente e milhares ocultam sua situação por temer o estigma e a discriminação.

Desde 1984, a taxa de infecção do HIV/AIDS cresce. Dados recentes mostram que, no fim de 2006, havia registro de mais de 18.500 casos de infecção. De acordo com a Unaids, existe alta subnotificação, o que poderia elevar o número de pessoas infectadas para algo entre 25 mil e 50 mil pessoas.

Com relação ao atendimento, o Instituto Salvadoreño do Seguro Social (ISSS) atende a mais de 1.280 pessoas com terapia anti-retroviral – incluindo atenção médica para tratar as doenças oportunistas e assistência à gravidez para prevenir a possibilidade de infecção durante o parto. Entretanto, não há cumprimento adequado dos protocolos de atenção médica vigentes, faltam medicamentos ou as entregas são tardias, assim como, recorrentemente, faltam reativos para o teste de contagem de células CD4 – linfócitos que lideram as defesas do organismo –, expondo muitas pessoas ao surgimento de doenças oportunistas, a complicações ou, até mesmo, à morte. ■

Outro princípio é o da igualdade entre homens e mulheres como fundamento e eixo da seguridade social para um desempenho ótimo da sociedade, reconhecendo o enorme benefício dos cuidados não remunerados proporcionados pelas mulheres, especialmente a crianças, pais e pessoas incapacitadas (Regil, 2001).

Na implementação desses princípios, para adequar a seguridade social às novas realidades impostas pela globalização, há duas grandes tendências em conflito.

Uma tendência são as reformas estruturais ou “paradigmáticas”, com reformas substanciais dos sistemas, capitalização individual e administração privada total ou parcial dos regimes. É também conhecido como o modelo do chamado Consenso de Washington e costuma fazer parte das políticas de ajuste estrutural do Banco Mundial.

A outra tendência são as reformas não estruturais ou “paramétricas”, com modificações dentro dos sistemas públicos nacionais, que se mantêm como os sistemas fundamentais. Elas estão baseadas nos princípios clássicos de solidariedade e organização estatal da seguridade social e são aplicadas na maioria dos países, especialmente nos desenvolvidos. O exemplo clássico é o chamado modelo de proteção social europeu ou “Europa Social”.

Nos relatórios nacionais dos grupos europeus do *Social Watch* são explicados detalhes da situação atual do modelo europeu. Por exemplo, a proteção social na França se refere a todos os mecanismos de benefícios coletivos que permitem às pessoas enfrentarem as consequências financeiras dos riscos sociais.

Há três sistemas: seguro social para quem contribui (proteção para a perda de renda, desemprego, doença, velhice, acidentes de trabalho); assistência social (implementando um sistema de solidariedade entre as pessoas, com garantia de renda mínima e de inserção); benefícios para pessoas adultas incapacitadas; e proteção universal (benefícios para a família). O sistema de proteção social francês representa mais de 30% do PIB.⁵

Em geral, as reformas não estruturais têm as seguintes características:

- são implementadas progressivamente e com uma perspectiva de prazo médio e longo. Por exemplo, o processo na Alemanha vai até 2030. O relatório da Alemanha informa que, nos últimos meses, foram realizados grandes cortes na rede de proteção social dos sistemas de seguridade social. Sem dúvida, a mudança mais importante foi a elevação da idade de aposentadoria, de 65 para 67 anos;

5 Informações retiradas do site: <www.vie-publique.fr>.

MENINOS E MENINAS VIVENDO NA POBREZA

Uganda

O relatório desse país destaca um informe, de 2005, do Centro de Pesquisa sobre Pobreza Crônica (CPRC, na sigla em inglês), que calcula que 50% das cerca de 15 milhões de crianças do país vivem na pobreza.

O relatório identificou vários fatores responsáveis pela pobreza e pela vulnerabilidade no país, como seguridade social e proteção contra as crises insuficientes, má saúde, HIV/Aids, rápido crescimento demográfico, acesso limitado à terra e falta de mercados. A corrupção também contribui ao desviar os recursos necessários para melhorar o bem-estar das pessoas pobres, mesmo das doentes.

Nepal

O relatório explica que, embora o governo tenha ratificado a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, as normas jurídicas do país e as políticas do governo não são suficientes para assegurar os direitos da infância e da juventude. A situação é especialmente alarmante no caso das crianças. No primeiro semestre de 2004, a organização Child Workers in Nepal Concerned Centre (CWIN) registrou 10.247 casos de exploração no trabalho, morte, desaparecimento, abuso, casamento forçado, abuso sexual, tráfico, prostituição forçada, além de crianças em conflito e delinquência juvenil, assinalando que os casos notificados representavam somente pequena fração da real magnitude dos problemas sofridos pelas crianças do país.

Pela primeira vez na história, a Constituição Provisória, promulgada em 2007, consagrou os direitos da criança na lista dos direitos humanos fundamentais. Porém, ainda não foram tomadas as medidas para que esse compromisso seja cumprido.

Em 2003, o governo prometeu proporcionar “educação para todos” como parte dos compromissos assumidos com as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs). Assim, até 2015, todas as crianças de 6 a 10 anos deverão ter acesso à educação primária gratuita e de boa qualidade, independentemente de gênero, origem étnica, religião, necessidade especial ou lugar geográfico. No entanto, até agora, não há indícios de medidas tomadas com o objetivo de desenvolver a infra-estrutura e os sistemas necessários para garantir o cumprimento das MDMs no prazo de oito anos. Além disso, no Nepal, ainda há aproximadamente 1 milhão de crianças que trabalham e não frequentam a escola.

Marrocos

O relatório marroquino assinala que vários grupos vulneráveis precisam de atenção para melhorar sua situação, em especial:

- crianças: calcula-se que existam 600 mil crianças trabalhadoras. Há muitas crianças na rua, expostas a todo tipo de violência física e sexual, e existem cerca de 500 mil crianças na mendicância. Todas são vítimas de fracasso escolar, êxodo rural e atitudes sociais favoráveis ao trabalho infantil;
- viúvas, divorciadas e mães solteiras: os lares sob a responsabilidade de mulheres jovens têm uma tendência maior à pobreza do que as famílias chefiadas por homens. Os estatutos jurídicos e as leis de herança contribuem para a discriminação e a vulnerabilidade das mulheres. ■

- geram injustiças por causa de tetos e privilégios;
- aumentam os encargos trabalhistas e geram problemas de financiamento insustentáveis;
- diminuem o crescimento econômico e não geram mercado de capitais nem poupança nacional;
- aumentam a dívida implícita com trabalhadores(as) e aposentados(as);
- não corrigem os problemas do envelhecimento da população nem da evolução demográfica;
- aumentam as injustiças na redistribuição;
- impossibilitam a canalização de recursos para outras políticas sociais e produtivas.

Muitas das argumentações contra os sistemas públicos ou da “Europa Social” destacam pontos como a insustentabilidade do modelo tanto pelos aspectos financeiros como pelas conseqüências do envelhecimento da população. Na Itália, por exemplo, um dos aspectos mais críticos está no fato de que, em um país envelhecido, italianos(as) agora pagam cada vez mais pelas pessoas idosas, sem uma mudança de geração que possa produzir renda suficiente para cobrir todos os gastos da seguridade social.

Entretanto, o relatório da Itália argumenta que não se deve levar em conta somente o envelhecimento da população, mas também as pessoas atualmente desempregadas, especialmente porque a taxa de desemprego não está declinando. Finalmente, a aposentadoria da geração do *baby boom*,⁷ que envolve aproximadamente 60 mil pessoas, criará um pico de despesas em 20 anos ou mais, enquanto a previsão é que as reformas entrem plenamente em vigor em 2010.

Reformas estruturais

Antonio Tricarico, em artigo neste relatório – a respeito da posição do Banco Mundial sobre seguridade social –, recorda que desde a década de 1980 as reformas estruturais promovidas pelo banco têm deslocado, sistematicamente, o equilíbrio do risco social das instituições públicas para os ombros dos indivíduos. Por exemplo, o objetivo político do Banco Mundial de priorizar a reestruturação e o desenvolvimento do sistema financeiro aponta, cada vez mais, para as reformas das instituições públicas de seguridade social, o que implica a privatização dos sistemas de aposentadoria.

Além de oferecer apoio teórico aos interesses ideológicos e financeiros que defendem a privatização, o Banco Mundial também deu empréstimos e ajuda técnica aos países que privatizaram sistemas de seguridade social, especialmente na América Latina e no Caribe e, posteriormente, nos países do Leste Europeu. A situação dos países do Leste europeu é tratada no artigo escrito pela Fundação de Pesquisa de Gênero da Bulgária (BGRF) neste relatório.

⁷ Nota da tradução: aumento grande e súbito da taxa de natalidade, como a ocorrida nos Estados Unidos entre o fim da década de 1940 e o início da década de 1960.

- há consenso amplo entre setores sociais, como ocorre em vários países europeus;
- podem introduzir uma correlação melhor entre contribuição e benefício, por exemplo, por meio de contas individuais nocionais⁶ que surgiram na Suécia e depois foram estendidas à China e à Letônia; ou pelo fator previdenciário, como no Brasil.

O Banco Mundial, outros organismos e especialistas favoráveis aos sistemas de capitalização individual obrigatória fazem uma série de críticas às reformas não estruturais e aos sistemas públicos em geral. A seguir, algumas críticas do Banco Mundial (Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho, 2005):

- afetam o mercado de trabalho formal;
- estimulam a sonegação e desestimulam a contribuição por atrasos, não-declaração e subdeclaração;
- diminuem a oferta de trabalhadores(as) experientes;

⁶ Nota da tradução: Stelle James (1998) identifica três variações principais de modelos previdenciários baseados no sistema multipilar: o chamado modelo latino-americano, baseado em contas individuais; o modelo da OCDE, baseado em planos de aposentadoria patrocinados por empregadores; e o modelo sueco de contribuições definidas nocionais.

HABITAÇÃO, LONGE DO IDEAL

Na França, mais de 3 milhões de pessoas vivem em condições indignas ou não têm moradia. Além disso, estima-se que o número de habitações insalubres chegue a 600 mil. No relatório da Bélgica, também se explica que foram constatados alguns problemas sérios de acesso à habitação – o país tem uma das proporções de habitações populares mais baixas da Europa.

As organizações do grupo do *Social Watch* França propõem o seguinte:

- implementar o direito à habitação de forma que seja aplicável por lei, como um direito efetivo a todas as pessoas;
- fazer da habitação uma verdadeira prioridade, da mesma forma que o emprego;
- reforçar a eficácia social dos programas de ajuda para a compra de imóveis, que devem continuar sob controle do Estado;
- garantir a oferta de aluguéis economicamente acessíveis a toda a população;
- implementar um sistema universal que dê segurança contra os riscos do aluguel. ■

O relatório do Nepal explica que a industrialização nepalesa foi inicialmente dirigida pelo Estado. No entanto, para globalizar a economia nacional, o investimento e o câmbio de moedas estrangeiras, foram desregulados os setores financeiro e industrial, que receberam isenções de impostos e, em seguida, foram privatizados.

Embora as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) tenham imposto políticas de ajuste estrutural na década de 1980, na realidade, a liberalização econômica começou em 1992. A privatização de serviços básicos, como abastecimento de água, educação e saúde, aumentou ainda mais a desigualdade ao diminuir tanto a quantidade como a qualidade dos serviços públicos de saúde e educação.

As reformas estruturais têm em comum a modificação fundamental da estrutura do regime de aposentadoria e pensões com a introdução da capitalização individual obrigatória administrada pelo setor privado. Somente se diferenciam no grau em que se substitui o regime de repartição pela capitalização em contas individuais e na definição dos benefícios (Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho, 2005).

Como mostra a **Tabela 1**, o Banco Mundial propõe um modelo de três pilares. O primeiro pilar público tem o objetivo limitado de aliviar a

TABELA 1 – Modelo do Banco Mundial dos pilares de segurança econômica na velhice

Pilares	Pilar obrigatório administrado pelo setor público	Pilar obrigatório administrado pelo setor privado	Pilar voluntário
Objetivo	Redistribuição e co-seguro	Poupança mais co-seguro	Poupança mais co-seguro
Modalidade	De acordo com as necessidades – mínimo garantido ou uniforme	Plano de poupança pessoal ou plano ocupacional	Plano de poupança pessoal ou plano ocupacional
Financiamento	Financiado por impostos	Totalmente financiado, regulamentado	Totalmente financiado

Fonte: adaptado de Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho (2005), extraído de *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Banco Mundial, 1994.

pobreza na velhice e fornecer um co-seguro contra numerosos riscos. Deveria ser um pilar pequeno para dar lugar a outros pilares e ser financiado com receitas correntes para evitar os problemas dos fundos previdenciários administrados pelo setor público. Esse modelo de pilar pode se apresentar em três diferentes modalidades: fazer parte de um programa de benefícios voltado para as necessidades de pessoas pobres de todas as idades, com benefícios que levem em conta as necessidades de acordo com a idade; dar garantia de pensão mínima por meio de um pilar de poupança obrigatória; ou prover um benefício uniforme, universal ou vinculado ao emprego.

O segundo pilar obrigatório de capitalização individual e administração privada poderia adotar duas modalidades: planos de poupança e planos ocupacionais. Com o financiamento total, seria fomentada a formação de capital e o desenvolvimento de mercados financeiros. Ao estimular o crescimento econômico dessa maneira, seria facilitado o financiamento do pilar público. Na realidade, a tendência tem sido promover os planos de poupança pessoais e tornar esse pilar o mais importante e característico do modelo.

O terceiro pilar voluntário de capitalização individual e de administração privada, em qualquer das modalidades anteriores, funciona como um complemento voluntário.

O relatório da Bulgária explica que sob a direção das instituições financeiras internacionais, imposta pelas condições dos empréstimos, e seguindo as práticas implementadas na Europa Central e do Leste e na América Latina, a arquitetura do sistema de pensões do país foi estruturada nos três pilares. A nova arquitetura combina a participação governamental e privada, assim como elementos obrigatórios e voluntários.

Em 1999, surgiram no próprio Banco Mundial as primeiras vozes criticando a abordagem ideológica das reformas estruturais da seguridade social. O banco conceitualizou um novo critério de proteção social, sob a denominação de gestão do risco social (GRS). Em 2000, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial apresentou seu novo marco de referência de política para “lutar contra a pobreza” (título do relatório). Significativamente, por ocasião da definição das MDMs na Declaração do Milênio da

ONU, o banco declarou, claramente, sua intenção de reconceitualizar a política social como gestão do risco social.

A nova concepção de GRS tende a restringir o papel estatal na distribuição do risco, pois estimula o setor privado a maior protagonismo na oferta de instrumentos para aliviar o risco individual. Essas novas formas das receitas do Banco Mundial também são criticadas.

Tanto o artigo de Antonio Tricarico como o artigo sobre o papel do Banco Mundial nos países do Leste Europeu explicam as diferentes críticas que o modelo do banco tem recebido em todo o mundo. A OIT também sistematizou essas críticas e, recentemente, uma auditoria independente da pesquisa do Banco Mundial – que examinou mais de 4 mil atividades do banco entre 1998 e 2005 – verificou que, em vez das políticas serem formuladas com base em análise equilibrada de uma ampla gama de pesquisas, eram, muitas vezes, formuladas com base na preferência histórica e, depois, apoiadas por pesquisa seletiva e análise parcial. (Banerjee, A. *et al* 2006)

O painel que realizou a avaliação, composto de figuras acadêmicas eminentes, fez críticas substanciais à maneira como a pesquisa do Banco Mundial foi utilizada para fazer proselitismo das suas políticas – muitas vezes, sem ter uma visão equilibrada das evidências e chegando a ponto de a auto-referência atingir quase a paródia. Listamos, a seguir, as principais críticas apontadas ao modelo do Banco Mundial:⁸

- minimiza a solidariedade nacional e a solidariedade intergeracional;
- em geral, as políticas são formuladas com base em preferências históricas e, posteriormente, são apoiadas por pesquisas seletivas e análises com viés;
- sua cobertura é limitada e os regimes privados favorecem as categorias mais prósperas da população;

⁸ “Inconvenientes del modelo Banco Mundial desde la perspectiva de la OIT”, citado em Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho (2005).

FUNDOS DE PENSÃO SOB ADMINISTRAÇÃO PRIVADA

Tendo como modelo a reforma da seguridade social do Chile (1981), o Banco Mundial incluiu, em suas receitas de reformas estruturais, a capitalização individual e a gestão privada por intermédio de Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs), substituindo total ou parcialmente o sistema solidário com administração e garantia do Estado (**Tabela 2**).

Não importam as diferenças de implementação nos 28 países que, até o momento, adotaram as AFPs, pois a intenção que guiou essas reformas foi a de transferir o risco social das instituições estatais para as pessoas. Nesse sistema, cada indivíduo afiliado possui uma conta individual em que deposita suas contribuições previdenciárias e, no fim de sua vida ativa, esse capital é devolvido ao afiliado ou a seus herdeiros na forma de algum tipo de pensão.

Em teoria, os fundos de pensão se encarregariam daqueles patamares de renda de aposentadoria que os programas oficiais já não fossem capazes de oferecer. Porém, como explica Fernando Cardim de Carvalho neste relatório, os fundos foram propostos, principalmente, como uma forma de aumentar a poupança das famílias e canalizá-las para os mercados de títulos públicos e privados, convertendo-se rapidamente em mais um tipo de fundo de investimento.

Aldo Caliarí assinala que a utilização das poupanças previdenciárias em atividades especulativas, como os fundos de capital de risco e os fundos de *hedge*, desperta temores tanto pela instabilidade dos mercados financeiros como pelos altos riscos e pela falta de regulamentação desses fundos. Além disso, no regime das AFPs, os afiliados não participam das decisões sobre como e onde devem ser investidas suas poupanças nem da gestão cotidiana dessas instituições. A concepção de entidade quadripartida, com a participação do Estado, empregadores(as), trabalhadores(as) e pensionistas não faz parte da lógica das AFPs. Vários relatórios nacionais das coalizões do *Social Watch* analisam as AFPs.

México

O modelo beneficia trabalhadores(as) assalariados(as) e suas famílias, proporcionando serviços médicos, pensões e alguns benefícios sociais e econômicos contributivos. Porém, a cobertura não atende à população desempregada nem a que trabalha no setor informal.

O Relatório Alternativo de 2006 alertou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU sobre a atuação das Administradoras de Fundos para Aposenta-

TABELA 2. Países que implementaram alguma forma de AFP

África	Ásia
Nigéria	Hong Kong* Índia
América Latina	Europa e Ásia Central
Argentina	Bulgária
Bolívia	Croácia
Chile	Eslováquia
Colômbia	Estônia
Costa Rica	Fed. Russa
El Salvador	Hungria
México	Cazaquistão
Panamá	Letônia
Paraguai	Lituânia
Peru	Macedônia
Rep. Dominicana	Polônia
Uruguai	Suécia Ucrânia

*Desde 1997, a China administra Hong Kong.

Fonte: adaptado de Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Mercado de Trabalho (2005) extraído de *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Banco Mundial, 1994.

doria (Afores) e sobre a precária situação do Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) e do Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado (ISSSTE). Diante disso, o comitê recomendou algumas medidas ao governo, e entre elas, avaliar, em detalhe, as modificações propostas para o sistema de aposentadoria vigente pela lei do ISSSTE, assim como modificações futuras de outros sistemas de seguridade social, garantindo que essas modificações não tragam insegurança no trabalho para os(as) futuros(as) aposentados(as) nem diminuição do valor de suas futuras pensões que os(as) impeçam de desfrutar de um nível de vida adequado.

A reforma de 28 de março de 2007 da Lei do ISSSTE foi considerada medida regressiva, quando comparada com a legislação anterior, e em conflito com a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e com dispositivos expressos na Convenção 102 da OIT – cujo cumprimento é obrigatório. Contra essa reforma, centenas de milhares de servidores(as) públicos(as) se mobilizaram política e judicialmente.

El Salvador

O sistema de pensões foi privatizado há dez anos. O governo repassou às AFPs os recursos das contribuições de trabalhadores(as). Porém, assumiu as pensões das pessoas que já tinham mais de

35 anos em 1996. Seis anos após a privatização, foi implementada uma reforma para aumentar a idade de aposentadoria.

Um dos principais problemas do sistema de pensões é a retenção ilegal das cotas de empregadores(as), que não são pagas ao Instituto Salvadoreño do Seguro Social (ISSS). Em 2007, o governo tem de pagar à população aposentada cerca de US\$ 345 milhões, mas não tem o dinheiro e a dívida do Estado é três vezes maior que a receita da arrecadação de impostos.

Para pagar as pensões, o governo criou um Fundo Fiduciário de Pensões, de modo que as AFPs autorizassem o Banco Multissetorial de Investimentos (BMI) a utilizar o dinheiro das pessoas que atualmente contribuem para pagar as pensões da população já aposentada. Como o governo está altamente endividado, é previsível que terá problemas para pagar as AFPs. Assim, todo o sistema corre um risco maior e as pensões futuras da população estão em perigo.

Paraguai

Somente três em cada dez pessoas idosas estão cobertas pelo benefício da aposentadoria. Em 2005, o número de aposentados(as) e pensionistas atingia apenas 93 mil pessoas. No Paraguai, funcionam, simultaneamente, pelo menos seis caixas de aposentadoria, sendo as maiores, entre elas, a de funcionários(as) públicos(as) da administração centralizada e o Instituto de Previdência Social (IPS) para trabalhadores(as) do setor privado e empregados(as) da administração descentralizada.

Uma medida da iniquidade é o tempo de contribuição para a aposentadoria, que pode variar de dez anos, no caso de parlamentares, a 30 anos no regime geral do IPS que cobre a classe trabalhadora. Também existem variações na idade exigida, sendo menor para as professoras do magistério nacional (40 anos) e maior para homens e mulheres do regime geral do IPS (60 anos).

Colômbia

No que diz respeito às pensões, foram estabelecidos fundos privados baseados no princípio da capitalização individual. Porém, manteve-se o sistema anterior fundado na repartição simples e na administração pública dos recursos. Após 14 anos de reforma da seguridade social (Lei 100, de 1993), que promovia a universalização da proteção, a cobertura de saúde atinge somente 62% da população. Na área das pensões, a situação é similar a de 1993, com cobertura de 28%.

(*Continua na página seguinte*)

(Continuação da página anterior)

Bolívia

A reforma do sistema de pensões foi apresentada como necessidade social – argumento facilitado pela evidente ruína do sistema de pensões vigente há várias décadas. Porém, na verdade, a reforma foi concebida para converter o sistema em fonte de recursos para o investimento privado. Um dos argumentos preferidos de funcionários(as) governamentais e do empresariado das AFPs era que o novo sistema tinha conseguido aumento excepcional de cobertura. Entretanto, esse inusitado crescimento do número de pessoas afiliadas com relação ao sistema anterior (mais de 100%) esconde o fato de que o número de trabalhadores e trabalhadoras que efetivamente contribuem para os fundos administrados pelas AFPs é substancialmente inferior ao número de pessoas inscritas.

Não são as forças livres do mercado que tomam as decisões de investimento dos recursos administrados pelas AFPs. De acordo com as normas vigentes, essas entidades são obrigadas a manter certa estrutura de portfólio em seus investimentos, com predominância de títulos emitidos pelo Estado. Enquanto as normas limitam os investimentos em títulos

emitidos no estrangeiro a 10%, o investimento em títulos públicos, seja do Tesouro Geral da Nação (TGN), seja do Banco Central da Bolívia, não têm limites. Em outras palavras, poderia alcançar até 90%, o que explicaria a concentração incomum na carteira das AFPs.

Dessa forma, pode-se concluir que o pressuposto de uma administração eficiente, baseada na transparência das decisões e dos investimentos, não foi cumprido, pois não são os afiliados e as afiliadas ou cotistas do sistema os(as) autênticos(as) proprietários(as) dos recursos acumulados que influenciam as decisões sobre o destino de suas poupanças e sobre as rentabilidades esperadas, mas sim funcionários(as) e autoridades políticas que fazem prevalecer seus interesses, impondo-os às AFPs de forma autoritária.

Hungria

Desde 1998, o regime de pensões público e obrigatório é constituído de dois “pilares”. O primeiro é o regime de pensões da previdência social, que funciona pelo sistema de repartição e é financiado pelos aportes realizados pelas empresas e empregados(as). O segundo pilar compreende os fundos de pensão privados, que seguem as leis do mercado.

As pessoas que iniciam sua vida de trabalho estão obrigadas a participar do regime misto. Parte considerável de suas contribuições para aposentadoria individual (8% a 8,5%) é destinada ao fundo de pensão privado de sua escolha. O regime misto abarca, atualmente, mais de 60% da população segurada. Os fundos de pensão privados começarão a administrar seus serviços a partir de 2013, mas não se constituirão em um regime “típico” de pagamento de pensões até 2020 – o que deixa o regime de pensões da previdência social como ator exclusivo ou predominante nas próximas décadas.

Gana

A abordagem em três patamares que a Comissão de Pensões recomendou ao governo é basicamente o modelo do Banco Mundial de gestão de pensões pela redução dos planos públicos. A privatização das pensões criará oportunidade para que poucas pessoas tenham acesso a fundos baratos à custa da maioria cidadã. Empresas dos Estados Unidos já fazem publicidade de seus planos privados de pensão em Gana. Esse enfoque fracassou na América Latina e é pouco provável que funcione nesse país. ■

- tem fins lucrativos e, às vezes, os custos administrativos são elevados;
- está exposto ao risco de falência e à volatilidade financeira;
- não oferece segurança completa, a menos que o Estado adote as medidas necessárias;
- não tem participação dos atores sociais na gestão e nem na definição das políticas;
- o ajuste das pensões às flutuações econômicas é mais difícil de conseguir do que nos regimes públicos;
- surgem problemas complexos para a garantia do direito à pensão, no caso de mobilidade profissional.

Impacto das reformas

No que diz respeito ao impacto das reformas estruturais, o relatório da Índia afirma que a retirada do Estado, diante da influência do marco neoliberal e das forças da globalização, provocou um dilema político, no qual as preocupações do estado do bem-estar social foram deixadas de lado. Embora a provisão da seguridade social esteja amparada por normas constitucionais, o regime vigente contém grandes lacunas, sobretudo com relação à cobertura dos setores vulneráveis da população, como pessoas idosas, mulheres, crianças e milhões de trabalhadores(as) remunerados(as) ou não do setor informal.

O artigo temático escrito pela Fundação Búlgara de Pesquisa de Gênero (BGRF, na sigla em inglês) sobre o papel das instituições de Bretton Woods no Leste Europeu explica que houve dois tipos de reforma da seguridade social. De um lado, aquelas que foram aplicadas na Bulgária, na Hungria e na Polônia (no estilo argentino) e, de outro, aquelas que foram implementadas em países como Eslovênia, República Tcheca e Romênia, mais parecidas com o modelo social europeu, pois não seguiram as recomendações do Banco Mundial e, aparentemente, levaram em conta as lições aprendidas na América Latina.

O relatório da Letônia resume as principais características da reforma estrutural do país e como ela afetou a qualidade de vida das pessoas idosas. Afirma claramente que quase todas as esferas da política social foram afetadas pela transição e pelas políticas neoliberais impostas pelas instituições financeiras internacionais, de acordo com o Consenso de Washington. Assim, foi fortalecida a responsabilidade individual e debilitada a responsabilidade pública. Ao mesmo tempo, os direitos trabalhistas foram enfraquecidos e o desemprego aumentou – o que solapou, profundamente, a segurança trabalhista.

Fernando Cardim de Carvalho assinalou, neste relatório, outros riscos relacionados com os fundos PE (*private equity*) e com os fundos de *hedge*. As pensões não são como outros tipos de investimentos financeiros, nos quais os investidores escolhem parte da renda excedente para fazer

uma aposta. O objetivo das pensões é garantir um padrão de renda mínimo, permitindo que a pessoa aposentada mantenha alguma qualidade de vida. Os investidores dos fundos de pensão são, em geral, de classe média e, nos países mais desenvolvidos, são trabalhadores e trabalhadoras, cuja renda futura não deve ser o resultado do tipo de jogo de mercado que fazem aqueles fundos.

Por outro lado, Aldo Caliarí, também em artigo neste relatório, explica que a Cúpula do G-8 em Heiligendamm, em junho de 2007, terminou por não adotar medidas significativas. As tentativas do ministro da Fazenda alemão de fazer um acordo que reforçasse a regulamentação dos fundos de *hedge* encontraram pronta oposição, principalmente dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido. No fim, essas preocupações foram diluídas em simples recomendações para divulgação de informações com o objetivo de dar maior transparência. Nesse processo, ficou claro que mesmo esses requisitos de transparência modestos, com caráter obrigatório, eram demasiados para serem exigidos dos fundos de *hedge*.

Papel da comunidade internacional

Como uma das bandeiras da cooperação internacional, a luta contra a pobreza enfatiza cada vez menos a justiça social. Embora as emergências certamente requeiram atenção urgente e específica, a abordagem da pobreza somente como assistência a pessoas afetadas faz crescer as desigualdades e não combate as causas da pobreza.

A pobreza é um problema de todas as sociedades, e não somente um “desastre” que afeta um grupo pequeno dos países mais pobres (mesmo quando esses países merecem, realmente, tratamento prioritário e assistência especial).⁹

A comunidade internacional já conhece o problema da desigualdade e seus efeitos multiplicadores como uma questão tão grave quanto a pobreza. Porém, os organismos internacionais continuam classificando os países de acordo com a renda, ou seja, pelo PIB *per capita* – um indicador médio que esconde as iniquidades, pois divide igualmente, entre toda a população, a renda anual de um país.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) incorpora indicadores de saúde e educação, além da renda. Mostra como países com renda *per capita* similares podem ter grandes diferenças no IDH. O Índice de Capacidades Básicas (ICB), desenvolvido pelo *Social Watch*, prescinde da renda e compara os países de acordo com seus avanços em garantir algumas capacidades básicas indispensáveis para uma vida digna.

Por outro lado, os recentes esforços da Comissão Européia para desenvolver um índice de governança foram criticados por Mirjam Van Reisen e Simon Stocker no artigo sobre a União Européia (UE). Enquanto existem questões pendentes sobre o controle democrático dos programas nacionais para a África, a Comissão Européia enfatiza um instrumento de governança para a África que tem despertado muitas críticas. De um total de 23 indicadores, somente um está relacionado com as MDMs.

Outros indicadores estão centrados em questões como emigração, liberalização comercial e luta antiterrorista, com o objetivo de negociar uma resposta aos interesses europeus em troca da ajuda da União Européia. Ainda não está claro se a assinatura dos Acordos de Associação Econômica – que estabeleceram novos acordos de cooperação comercial entre os países da África, Caribe e Pacífico (ACP) e a UE – também terão impacto na avaliação da “governança” do país contraparte.

Os sindicatos organizados na Confederação Sindical Internacional sabem que os problemas locais ou nacionais exigem a solidariedade internacional e que os desafios mundiais tornam necessária a organização em escala global. No entanto, as grandes campanhas internacionais contra a pobreza, assim como a solidariedade maciça da opinião pública diante de desastres – como a catástrofe do *tsunami* no fim de 2004 – não conseguiram modificar a iniquidade essencial do sistema econômico mundial. A falta de solidarie-

REFORMAS DA SAÚDE – O MODELO DO BANCO MUNDIAL

Mais uma vez, o Banco Mundial restringe deliberadamente o papel do Estado e da intervenção pública baseando-se no princípio ideológico, não provado, de que os provedores de saúde privados são mais responsáveis, têm mais qualidade e são mais eficientes do que os provedores públicos. Trabalhadores(as) do setor público são apresentados como corruptos, sem análise dos motivos dessa corrupção e sem análise comparativa de como e por que a corrupção geral também ocorre em contratos com provedores de serviços de saúde privados. A estratégia do banco ignora as experiências de reformas bem-sucedidas no setor público destinadas a fortalecer a capacitação, o recrutamento e a manutenção de trabalhadores(as) da saúde, mais motivados e mais bem pagos, propondo somente prescindir do setor público em favor de um setor privado falsamente enaltecido.

Filipinas

O programa nacional de seguridade social, PhilHealth, também conhecido como Medicare, é um exemplo de grandes disparidades: trabalhadores(as) pobres subsidiam empregados(as) bem remunerados(as) – com incidência maior de doenças muito sérias que exigem tratamentos mais caros – e as regiões pobres subsidiam a área metropolitana de Manila. Projetos locais de seguros de vida e de saúde prosperam em algumas localidades urbanas e rurais, apesar de suas debilidades, e ajudam a aliviar os riscos e a reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres. O relatório das Filipinas ressalta que cooperativas, OSCs e associações de ajuda atuam como veículos de programas de microseguros no país.

Hungria

O sistema de atenção à saúde vigente sofre de graves problemas estruturais. Os serviços de saúde não contam com sistemas de prevenção e classificação, do ponto de vista organizativo e profissional, e a capacidade dos centros de reabilitação também é insuficiente. Problemas estruturais se agravam pela sobreposição que existe em certos serviços – por exemplo, entre o sistema de saúde e o sistema social – e pela falta de comunicações modernas, obstruindo o funcionamento eficiente do sistema de atenção à saúde. Parte do objetivo da “política de reformas” é preparar o caminho para as empresas de seguros de saúde privadas.

Romênia

Até 1990, o sistema médico romeno era exclusivamente público, altamente centralizado, financiado pelo orçamento público e os serviços oferecidos à população eram oficialmente gratuitos. Durante os 17 anos de transição, as estatísticas e a pesquisa revelaram deterioração da saúde da população, incluindo a queda da esperança de vida e a reparição ou o agravamento de doenças relacionadas à pobreza.

Nesse contexto, as autoridades decidiram mudar para um sistema baseado no seguro-saúde. Em geral, especialistas consideram que o processo de reforma tem levado ao aumento dos custos, à confusão entre o pessoal médico, demora na criação de um marco legal que defina as responsabilidades dos atores no sistema e a erros no desembolso dos fundos. Muitas decisões foram tomadas sem avaliação prévia do impacto social.

Nos últimos anos, os problemas do sistema de saúde pública aumentaram por causa da incapacidade de fornecer medicamentos gratuitos ou subsidiados às pessoas que precisam. A liberalização do mercado farmacêutico e a queda da produção local de medicamentos levaram ao aumento excessivo dos preços dos produtos farmacêuticos, limitando ainda mais o acesso da população pobre, mesmo a tratamentos obrigatórios e vitais. ■

9 Diretrizes para os relatórios nacionais do *Social Watch* 2007.

dade internacional é visível na insuficiência da ajuda para o desenvolvimento, nos obstáculos ao comércio dos países em desenvolvimento, na indiferença diante dos duplos padrões usados pelas empresas transnacionais do Norte nos países do Sul e no tratamento da dívida externa.

Essa realidade contradiz o que a comunidade internacional se comprometeu a realizar. No artigo de Rebecca Carter e Stephen Lister, está explicado que, ao assinar as MDMs, a comunidade internacional do desenvolvimento assumiu o compromisso de converter em realidade o direito de todas as pessoas à seguridade social. Esse direito pode vir a ser exigível nos tribunais internacionais, como está demonstrado no artigo de Christian Courtis, e sua implementação no plano global seria perfeitamente viável, se houvesse vontade política para isso. ■

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.
- CENTRO INTERAMERICANO DE INVESTIGAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO SOBRE MERCADO DE TRABALHO (Cinterfor). *Núcleos de Treinamento, Projeto Seguridade Social no Cone Sul 2003-2005*. Centro Internacional de Treinamento da OIT, 2005.
- GINNEKEN, Wouter van. Extending social security: policies for developing countries. *International Labour Review – Revista da Organização Internacional do Trabalho*, Genebra, v. 142, n. 3, 22 set. 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Relatório VI. In: *Seguridade Social: temas, desafios e perspectivas – Conferência Internacional do Trabalho*, 89., jul. 2001a, Genebra. Disponível em: <<http://www.oit.org.pe/proyectoactrav/pdf/tesauro.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2007.
- _____. Resolução sobre a seguridade social. In: *Seguridade Social: temas, desafios e perspectivas – Conferência Internacional do Trabalho*, 89., jul. 2001b, Genebra.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2. ed., Buenos Aires, 2004.
- REGIL, Jorge A. de. La visión del sector empresarial sobre la seguridad social em relación a 89ª Conferencia de la OIT. Relatório do presidente do Grupo dos Empregadores na Comissão de Seguridade Social. In: *Conferência Internacional do Trabalho*, 89., 2001, Genebra. Disponível em: <<http://www.redsegsoc.org.uy/89-OIT-Empresarios-opinan.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2007.
- SOMAVIA, Juan. Decent work for sustainable development. In: Relatório anual I-A da Conferência Internacional do Trabalho, 96., 2007, Genebra: OIT, 2007a. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/rep-i-a.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2007.
- _____. Equality at work: facing the challenges. Relatório de acompanhamento do diretor-geral da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. In: *Conferência Internacional do Trabalho*, 96., 2007, Genebra. Relatório global... Genebra: OIT, 2007b. Disponível em: <<http://www.oit.org/public/english/support/publ/xttextem.htm#b1309>>. Acesso em: 1 nov. 2007.