

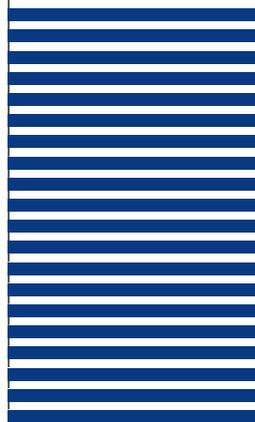
OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2003

O que é o *Observatório da Cidadania*?

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

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

● **OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2003**
População pobre *versus* mercado



OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, Secretariado), John Foster (Canadá), Patricia Garcé (Uruguai, Secretariado), Yao Graham (Gana), Jagadananda (Índia), Fernanda L. de Carvalho (Brasil), Ziad Abdel Samad (Libano), Leonor Briones (Filipinas), Sophia Murphy (EUA), Areli Sandoval (México), Maggie Schmeitz (Suriname), Simon Stocker (Bélgica), Abdel Hamid El Kam (Marrocos)

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

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA – BRASIL

Coordenação executiva

Fernanda Lopes de Carvalho (Ibase)

Grupo de referência

Amélia Cohn (Cedec), Fernanda L. de Carvalho (Ibase), Iara Pietricovsky (Inesc), Jorge Eduardo Durão (Fase), Sonia Corrêa (Rede Dawn) e Taciana Gouveia (SOS Corpo Gênero e Cidadania)

EQUIPE EDITORIAL

Edição internacional

Chefia de redação: Roberto Bissio

Edição: Patricia Garcé

Edição associada: Amir Hamed, Tim Kessler

Produção: Ana Zeballos

Processamento e análise de estatísticas: Soc. Daniel Macadar, Apoio: Soc. Mariana Sol Cabrera

Assistência editorial: Soledad Bervejillo

Assistência de produção: Graciela Dede

Edição principal dos textos em inglês: Susan Heberling

Edição de textos em inglês: Heather Milton

Revisão de textos: Lucia Beverjillo, Maria Laura Massa

Formatação dos textos em HTML: Pacris Kelbauskas

Tradução: Alvaro Queiruga (espanhol), Clio Bugel e Sylvia Falção (francês), Victoria Swarbrick (inglês)

Suporte técnico: Red Telemática Chasque

Edição brasileira

Coordenação: Fernanda Lopes de Carvalho

Assistente de Coordenação: Mauricio Santoro

Coordenação editorial: Iracema Dantas

Edição: AnaCris Bittencourt

Produção: Geni Macedo

Produção do CD-ROM: Socid – Sociedade Digital

Revisão: Marcelo Bessa

Revisão técnica: Lina Maria Cortes Rojas, Mauricio Santoro, Paula Raja (estagiária)

Tradução: Jones de Freitas

Apoio: Novib (Organização Holandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) e Fundação Ford

© Copyright 2003

IteM – Instituto del Tercer Mundo

Jackson, 1136

Montevidéu, 11200, Uruguai

item@chasque.apc.org

Fax: + 598(2)411-9222

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro

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

Tel.: +55-21-2509-0660

Fax: +55-21-3852-3517

observatorio@ibase.br

www.ibase.br

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

Projeto gráfico: G. Apoyo Gráfico

Diagramação: Imaginatto Design e Marketing

Fotolitos: Rainer Rio Artes Gráficas e Editora Ltda.

Impressão: J-Sholna Reproduções Gráficas Ltda.

ISSN: 1679-7035

Pedidos de exemplares e CDs podem ser feitos ao Ibase:

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro

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

Tel.: +55-21-2509-0660

Fax: +55-21-3852-3517

observatorio@ibase.br

www.ibase.br

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

AAU (Action Aid Uganda) • **Abong** (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) • **Acción Ciudadana**, Peru • **Accord** (Organização Alternativa para o Desenvolvimento Rural Baseado na Comunidade) – Filipinas • **ACJR** (Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável) • **Acli** (Associação Cristã de Trabalhadores Italianos) • **Acode** (Coalizão de Defensores do Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Uganda • **ACT** (Aliança dos Professores Conscientes) – Filipinas • **ACT** (Centro de Tecnologias de Comunicação Avançadas) – Egito • **Action Aid Kenya** • **Action on Disability and Development** (Ação com Portadores de Deficiências no Processo de Desenvolvimento) – Gana • **Activa** • **Area Ciudadania**, Chile • **Adab** (Associação de Agências do Desenvolvimento em Bangladesh) • **Adesen** (Associação para o Desenvolvimento Econômico-social-ambiental do Norte) – Senegal • **Adhoc** (Associação de Direitos Humanos e Desenvolvimento do Camboja) • **AER** (Ação para as Reformas Econômicas) – Filipinas • **Afra** (Associação para o Progresso Rural) – África do Sul • **Alfreda** (Ação para a Assistência de Desenvolvimento Emergencial) – Tanzânia • **Afrim** (Fórum Alternativo de Pesquisas em Mindanao) – Filipinas • **Afnet**, Zâmbia • **Ahmuc** (Associação de Mulheres Camponesas de Honduras) • **AICSM** (Instituto Asiático para a Sociedade Civil) – Coreia do Sul • **Al Nadim Center for the Rehabilitation and Management of Victims of Violence** (Centro Al-Nadim para a Reabilitação e Tratamento de Vítimas de Violência) – Egito • **Alagad-Mindanao** (A Aliança contra a Aids em Mindanao) – Filipinas • **Fórum das ONGs Albanesas** • **Amal Society** (Sociedade Amal) – Sudão • **Amnesty International Tanzania** (Anistia Internacional Tanzânia) • **Anamuri** (Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas) – Chile • **ANCRA** (Associação pelo Progresso Rural Comunitário) – África do Sul • **Anpa** (Associação Nacional para Promoção Ativa) – Burkina Fasso • **Antep** (Associação para Educação Não-tradicional nas Filipinas) • **Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession** (Centro Árabe para a Independência do Judiciário e da Profissão Legal) – Egito • **Arab NGO Network for Development** (Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento) – Líbano • **Arab Program for Human Rights Activists** (Programa Árabe para Ativistas de Direitos Humanos) – Egito • **Arci** (Associação Italiana de Cultura e Recreação) • **Arena** (Intercâmbios Regionais Asiáticos para Novas Iniciativas) – Hong Kong, China • **Arom Pongpangan Foundation**, Tailândia • **Articulação de Mulheres Brasileiras** • **Articulação de Mulheres Negras**, Brasil • **Assembleia da Sociedade Civil**, Panamá • **Asia Disability Institute** (Instituto Asiático dos Portadores de Deficiência) – Japão • **Asindes** (Associação de Entidades de Desenvolvimento e Serviços Não-Governamentais) – Guatemala • **Associação Nacional dos Centros**, Peru • **Associação Nacional de Empregados Públicos e Privados**, Costa Rica • **Asset** (Acesso a Serviços de Apoio e Tecnologia Empresarial) – Filipinas • **Association Najdeh**, Palestina • **ATRC** (Centro de Terapia e Pesquisa em Acupuntura) – Filipinas • **Avancco** (Associação para o Progresso das Ciências Sociais na Guatemala) • **Bagasse** (Aliança Bisaya para o Crescimento das Comunidades de Reforma Agrária e da Empresa Açucareira Sustentável) – Filipinas • **Bangon** (Aliança Bohol de Organizações Não-Governamentais) – Filipinas • **Bantay Katilingban**, Filipinas • **Bapak**, Filipinas • **Beijing Score Board** (Placar de Pequim) – Filipinas • **BGRF** (Fundação de Pesquisa e Gênero da Bulgária) • **BHRS** (Sociedade de Direitos Humanos de Bairein) • **Bisan Center for Research and Development** (Centro Bisan de Pesquisa e Desenvolvimento) – Palestina • **BRC** (Comitê Rural de Fronteira) – África do Sul • **Bread for All** (Pão para Todos) – Suíça • **CAAAP** (Centro Amazônico de Antropologia e Aplicação Prática) – Peru • **Cairo Institute for Human Rights Studies** (Instituto de Estudos de Direitos Humanos do Cairo) – Egito • **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, Brasil • **CAP** (Comitê da Campanha contra a Pobreza) – Zâmbia • **CAP** (Conferência contra a Pobreza) – Filipinas • **CAP** (Associação de Consumidores de Penang) – Malásia • **Capítulo Boliviano DD.HH. Democracia y Desarrollo**, Bolívia • **Caritas**, Espanha • **Caritas**, Suíça • **CCSJ Social Welfare Committee** (Comitê do Bem-Estar Social) – Coreia do Sul • **CCER** (Coordenação Civil para a Emergência) – Nicarágua • **CDE** (Centro de Documentação e Estudos) – Paraguai • **CDER** (Centro de Direitos Econômicos e Sociais) – Equador • **CDHRB** (Comitê para a Defesa dos Direitos Humanos em Bairein) • **CDM** (Centro de Direitos das Mulheres) – Honduras • **Ceas** (Comissão Episcopal de Ação Social) – Peru • **Ceaspa** (Centro de Estudos e Ação Social Panamenho) • **Cecema** (Centro de Estudos para a Cultura Maia) – Guatemala • **Cedec** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) – Brasil • **Cedep** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento e Participação) – Peru • **Cedes** (Centro de Estudos de Estado e Sociedade) – Argentina • **Cehprodec** (Centro Hondurenho de Promoção para o Desenvolvimento Comunitário) • **Cels-Desc** (Centro de Estudos Legais e Sociais – Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) – Argentina • **CEM** (Centro de Estudos da Mulher) – Chile • **CEM-H** (Centro de Estudos da Mulher) – Honduras • **CEM-UCV** (Centro de Estudos da Mulher da Universidade Central da Venezuela) • **Center for Egyptian Woman Legal Assistance** (Centro de Assistência Jurídica para a Mulher Egípcia) • **Center for Human Rights Legal Aid** (Centro de Assistência Jurídica em Direitos Humanos) – Egito • **Center for Legal Studies** (Centro de Estudos Jurídicos) – Egito • **Center for Trade Unions and Workers Services** (Centro de Serviços para Sindicatos e Trabalhadores) – Egito • **Centre for Human Rights Promotion** (Centro para a Promoção dos Direitos Humanos) – Tanzânia • **Centro de Documentação e Unidade de Avaliação de Impacto Social do Banco de Desenvolvimento da Mulher da Venezuela** • **Centro de Estudos e Capacitação Mulher e Trabalho**, Chile • **Centro de Estudos de Gênero**, Cazaquistão • **Centro de Estudos e Publicações Alforja**, Costa Rica • **Centro de Pesquisas Trabalhistas e Assessoria Sindical**, Chile • **CESeC** (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania) – Brasil • **CGD** (Centro de Governança e Desenvolvimento) – Quênia • **CGG** – **Coalition on Good Government** (Coalizão para um Bom Governo) – Tanzânia • **Chawata** (Chama cha Walemayu Tanzania) • **Christian Council of Zambia** (Conselho Cristão de Zâmbia) • **Cidep** (Centro Intersetorial para o Desenvolvimento Econômico e o Progresso Social) – El Salvador • **Cidra** (Comissão Interinstitucional de Desenvolvimento da Região de Ayacucho) – Peru • **Ciedur** (Centro Interdisciplinar de Estudos sobre o Desenvolvimento) – Uruguai • **Cilas** (Centro de Pesquisa Trabalhista e Assessoria Sindical) – Chile • **Cipaf** (Centro de Pesquisa para a Ação Feminina) – República Dominicana • **Cipe Consultores**, Honduras • **Ciprodeh** (Centro de Pesquisa e Promoção dos Direitos Humanos) – Honduras • **Ciadem** – **Escritório Regional** (Comitê da América Latina e Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher) – Peru • **CMP** (Coordenação de Mulheres do Paraguai) • **Code-NGO**, Filipinas • **Codepu** (Corporação para Promoção e Defesa dos Direitos do Povo) – Chile • **Colectivo Con-spirando**, Chile • **Colectivo En-surando** (Valdivia) – Chile • **Coletivo Mulher e Saúde**, República Dominicana • **Colprosumah** (Colégio Profissional para o Aperfeiçoamento Magisterial de Honduras) • **Collective des ONG Au Liban** (Associação de ONGs Libanesas) • **Comissão Católica para Justiça e Paz**, Zâmbia • **Comissão de Direitos Humanos do Quênia** • **Comissão Hábitat**, Peru • **Comissão Nacional de Acompanhamento de Pequim**, Uruguai • **Comitê Pequim**, Gana • **Comitê Pequim**, Guatemala • **Comunicação e Cultura**, Paraguai • **Conadecus** (Conselho Nacional de Consumidores e Usuários) – Chile • **Conades** (Conferência Nacional de Desenvolvimento Social) – Peru • **Conapach** (Fórum Mundial de Pescadores Artesanais) – Chile • **Confederação Mineira do Chile** • **Confederação Nacional de Sindicatos Camponeses e da Agricultura de “El Surco”**, Chile • **Confederação Nacional Camponesa e Indígena Neluén**, Chile • **Consejerías de Família** (Conselhos de Família) – Honduras • **Consortio Apurímac**, Peru • **Convergence**, Filipinas • **Coordenação de Mulheres do Paraguai** • **Coordination Forum of NGOs Working among the Palestinian Community in Líbano** (Fórum de Coordenação de ONGs que Trabalham na Comunidade Palestina no Líbano) – Palestina • **Copeme** (Consórcio da Pequena e Microempresa) – Peru • **Corporación La Morada**, Chile • **Corporación Región**, Colômbia • **Cotidiano Mujer**, Uruguai • **Cusri** (Pesquisa Social Universidade de Chulalongkorn) – Tailândia • **Cuth** (Confederação Unitária de Trabalhadores de Honduras) • **Cysd** (Centro para a Juventude e o Desenvolvimento Social) – Índia • **DA** – **Development Alternatives** (Alternativas de Desenvolvimento) – Uganda • **Daraja** (Fórum de Iniciativas Cívicas) – Quênia • **Dawn-Southeast Asia /Women & Gender Institute** (Rede Dawn-Sudeste Asiático/Instituto Mulher & Gênero) – Filipinas • **Decidamos**, Campanha pela Expressão Cidadã, Paraguai • **Defense of Children Rights** (Defesa dos Direitos das Crianças) – Iêmen • **Deniva** (Rede de Desenvolvimento da Associação Voluntária de Indígenas) – Uganda • **Departamento de Pesquisas Nacionais/Faculdade de Ciências Econômicas/Universidade de San Carlos de Guatemala** • **Departamento de Promoção Social/ACJ**, Uruguai • **Diakonisches Werk**, Alemanha • **Econews África**, Quênia • **Education Rights Forum** (Fórum de Direitos de Educação) – Quênia • **Eduk**, Chile • **EED** (Serviço de Desenvolvimento da Igreja) – Alemanha • **Egyptian Center for Women’s Rights** (Centro Egípcio para os Direitos da Mulher) • **Egyptian Organization for Human Rights** (Organização Egípcia de Direitos Humanos) • **Emaus International**, França • **Enda Tiers Monde**, Senegal • **Enmuneh** (Enlace de Mulheres Negras de Honduras) • **Envihuro** (Organização de Meio Ambiente e Direitos Humanos) – Tanzânia • **Envirocare** (Organização para o Meio Ambiente, Direitos Humanos e Gênero) – Tanzânia • **Equipe de Representantes dos Trabalhadores no BPS**, Uruguai • **Equipo Pueblo**, México • **Esanda**, Tanzânia • **Espace Associatif**, Marrocos • **Espaço de Coordenação sobre Desc**, México • **European Network against Poverty** (Rede Européia contra a Pobreza) – Holanda • **Eurostep**, União Européia • **Faculdade de Economia**, Guatemala • **Faor** (Fórum da Amazônia Oriental) – Brasil • **Fase** (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) – Brasil • **FDC** (Coalizão pela Libertação da Dívida) – Filipinas • **Federation of Disabled Associations** (Federação de Associações de Portadores de Deficiência) – Gana • **Federation of Senior Citizens Association of the Philippines** (Federação das Associações de Idosos das Filipinas) • **Femet** (Rede de Comunicação de Mulheres Africanas) – Quênia • **FES** (Friedrich-Ebert-Stiftung) – Alemanha • **FHRI** – **Foundation for Human Rights Initiatives** (Fundação para Iniciativas de Direitos Humanos) – Uganda • **Flora Tristán**, Peru • **Focus on the Global South** (Foco sobre o Sul Global) – Tailândia • **Focus on the Global South – Philippine Program** (Foco sobre o Sul Global – Programa Filipino) • **Focus on the Global South-Social Agenda Working Group** (Foco sobre o Sul Global – Grupo de Trabalho da Agenda Social) – Tailândia • **Fórum Ecológico para o Desenvolvimento Sustentável do Peru** • **Fórum Educativo para o Tema da Educação e Emprego**, Peru • **Foro**, Rede de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, Chile • **Forum of NGO Working among Palestinian Communities in Lebanon** (Fórum de ONGs Trabalhando com Comunidades Palestinas no Líbano) • **Foundation for Children’s Development** (Fundação para o Desenvolvimento da Criança) – Tailândia • **Foundation for Women** (Fundação para as Mulheres) – Tailândia • **Fovida** (Fomento à Vida) – Peru • **Fovode** – **Forum for Women in Development** (Fórum para a Mulher no Desenvolvimento) – Uganda • **Frente Continental de Mulheres**, Venezuela • **Fuma** (Fundação Maquilishuat) – El Salvador • **Fundação Acesso**, Costa Rica • **Fundação para o Desenvolvimento da Liberdade Cidadã**, Panamá • **Fundação Terram**, Chile • **Gawu** (Sindicato Geral de Trabalhadores Agrícolas) – Gana • **GEA** (Grupo de Estudos Agrários Regionais) – Peru • **Geledés** – Instituto da Mulher Negra, Brasil • **Gendcen** (Centro de Estudos de Gênero, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) – Vietnã • **Fórum de ONGs Alemãs para a Cúpula Mundial Social** • **Gana National Association of Teachers** (Associação Nacional de Professores de Gana) • **GIN** (Grupo de Iniciativa Nacional sobre os Direitos da Criança) – Peru • **Group for Democratic Development** (Grupo para o Desenvolvimento Democrático) – Egito • **Grupo de Troca da Dívida por Desenvolvimento**, Peru • **Grupo de Trabalho sobre Segurança Alimentar das Mulheres da Área Rural Leiteira**, Peru • **Grupo Mulher e Ajuste**, Peru • **Grupo Pachacámac**, Peru • **Hasik** (Cultivando Iniciativas Autoconfiantes e Conhecimento) – Filipinas • **Helvetas**, Suíça • **HRA** (Associação Árabe pelos Direitos Humanos) – Israel • **Human Rights Center for the Assistance of Prisoners** (Centro de Direitos Humanos para a Assistência aos Prisioneiros) – Egito • **Hurinet** (Rede de Direitos Humanos) – Uganda

• IAG – Inter African Group (Grupo Inter-Africano) – Etiópia • **IATP** (Instituto para Políticas Agrícolas e de Comércio) – Estados Unidos • **IAU** (InerAid Uganda) • **Ibase** (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) • **IDS-Phil** (Serviços de Desenvolvimento Integral – Filipinas) • **IEP** (Instituto de Ecologia Política/Programa de Economia Ecológica) – Chile • **IID** (Iniciativas para o Diálogo Internacional) – Filipinas • **Inesc** (Instituto de Estudos Socioeconômicos) – Brasil • **Iniap** (Instituto de Pesquisa e Autoformação Política) – Guatemala • **Iniciativa Social para el Control Ciudadano**, Guatemala • **Insgenar** (Instituto de Género e Desenvolvimento) – Argentina • **IPD** (Instituto para a Democracia Popular) – Filipinas • **Instituto de Pesquisas Econômicas** (Universidade da Costa Rica) • **Internón Oxfam**, Espanha • **International Movement against all Forms of Discrimination and Racism-Japan Committee** (Movimento Internacional contra todas as Formas de Discriminação e Racismo – Comitê do Japão) • **Ipsa** (Instituto para a Análise Socioeconômica e da Pobreza) – Sri Lanka • **Iraqi Al-Amal Association** (Associação Iraquiana Esperança) • **Isodec** (Centro para o Desenvolvimento Social Integrado) – Gana • **IteM** (Instituto do Terceiro Mundo) – Uruguai • **Japan NGO Forum on Social Development** (Fórum das ONGs do Japão sobre o Desenvolvimento Social) • **JET – The Journalist Environmental Association of Tanzania** (Associação de Jornalistas Ambientalistas da Tanzânia) • **Jordanian Women's Union** (União de Mulheres Jordanianas) • **Jtuc-Rengo** (Confederação dos Sindicatos do Japão) • **Kalyanamitra**, Indonésia • **Kangnam University in the Department of Social Welfare** (Universidade Kangnam no Departamento de Bem-Estar Social) – Coreia do Sul • **Kenren**, Quênia • **Kenya Land Alliance** (Aliança Queniana pela Terra) • **Kepea**, Zâmbia • **Kihawayo**, Tanzânia • **KIN** (Kitanglad Integrated NGOs) – Filipinas • **Kiwashie**, Tanzânia • **Koshika Women Group**, Tanzânia • **Kuleana** (Centro para os Direitos das Crianças) – Tanzânia • **Kwieco – Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organisation** (Organização de Consultoria e Intercâmbio de Informação sobre a Mulher de Kilimanjaro) – Tanzânia • **Lamosa** (Movimento pelo Acesso à Terra da África do Sul) • **Land Center for Human Rights** (Centro Agrário para os Direitos Humanos) – Egito • **Las Dignas** (Associação de Mulheres pela Dignidade e a Vida) – El Salvador • **Legal Defence Centre** (Centro de Defesa Jurídica) – Nigéria • **Legal Research and Resource Centre for Human Rights** (Centro de Recursos Jurídicos e Pesquisas dos Direitos Humanos) – Egito • **Legal Research and Resource Development Centre** (Centro de Pesquisas Jurídicas e Desenvolvimento de Recursos) – Nigéria • **LHRC** (Centro de Direitos Humanos e Legais) – Tanzânia • **LRC-KSK** (Centro de Direitos Legais e Recursos Naturais) – Filipinas • **LTDDH** (Liga Tunisiana pela Defesa dos Direitos Humanos) • **Lunaria**, Itália • **Mada – Center for Development Studies** (Centro de Estudos do Desenvolvimento) – Líbano • **Mani Tese**, Itália • **MISR – Makerere Institute for Social Research** (Instituto Makerere de Pesquisa Social) – Uganda • **MLF** (Fundação Agrária Mindanao) – Filipinas • **Movimondo**, Itália • **Multiversity**, Filipinas • **Muslim Youth & Student Alliance** (Aliança Islâmica de Jovens e Estudantes) – Filipinas • **Mwengo**, Zimbábue • **National anti Poverty Commission Basic Sectors** (Setores Básicos da Comissão Nacional Antipobreza) – Filipinas • **National Centre for Advocacy Studies** (Centro Nacional de Estudos Jurídicos) – Índia • **National Civic Forum** (Fórum Cívico Nacional) – Sudão • **National Council of NGOs** (Conselho Nacional de ONGs) – Quênia • **National Federation of Lebanese Women** (Federação Nacional de Mulheres Libanesas) • **National Working Group on Social Watch** (Grupo de Trabalho Nacional sobre o Social Watch) – Índia • **Natrilpal**, Filipinas • **Nawou – National Association of Women of Uganda** (Associação Nacional das Mulheres de Uganda) • **NCB** (Nova Consultoria Bangladesh) • **NCCP** (Plano Nacional para a Defasagem do Cloro-flúor-carbono) – Filipinas • **NCDO** (Comitê Nacional pela Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Sustentável) – Holanda • **NCL** (Comitê Nacional pela Terra) – África do Sul • **NCSD – National Council of Social Development** (Conselho Nacional de Desenvolvimento Social) – Filipinas • **New Woman Research Centre** (Centro de Pesquisa da Nova Mulher) – Egito • **NGO Forum** (Fórum de ONGs) – Uganda • **NGOCC – Non-Governmental Coordinating Committee** (Comitê Não-Governamental de Coordenação) – Zâmbia • **Nijera Kori & Coalition of Environment NGOs**, Bangladesh • **Nile Association for Development** (Associação do Nilo para o Desenvolvimento) – Egito • **Nkuzi** (Associação para o Desenvolvimento de Nkuzi) – África do Sul • **Nocted** (Centro para o Desenvolvimento de Negros e Orientais) – Filipinas • **Norwegian Forum for Environment and Development** (Fórum Norueguês para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) • **Norwegian People's Aid** (Fórum Norueguês para a Ajuda dos Povos) • **Novib** (Organização Holandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) • **Nudiju – National Union of the Disabled Persons of Uganda** (União Nacional dos Portadores de Deficiência de Uganda) • **NWLG** (National Women's Lobby Group) – Zâmbia • **NYF – National Youth Forum** (Fórum Nacional da Juventude) – Tanzânia • **Observatório do Desenvolvimento**, Costa Rica • **Observatório Latino-americano de Conflitos Ambientais**, Chile • **Escritório Regional para a América Latina e o Caribe da Consumer's International**, Chile • **Oikos**, Portugal • **Oica** (Observatório Latino-americano de Conflitos Ambientais) – Chile • **ONG Espoir** (ONG Esperança) – Maurítania • **Organization Algerienne pour l'heritage Sahrawi** (Organização Argelina para a Herança Sahrawi) • **Oxfam GB**, Reino Unido • **Oxfam GB-Viet Nam** • **Oxfam Great Britain**, Filipinas • **Pagbag-o**, Filipinas • **Pahra** (Aliança Filipina dos Defensores de Direitos Humanos) • **Palestinian NGO Network** (Rede de ONGs Palestinas) • **Parc** (Centro de Recursos da Ásia e Pacífico) – Japão • **Paza** (Press Association of Zambia) • **Peace Quest** (Jornada da Paz) – Zâmbia • **People against Torture** (Pessoas contra a Tortura) – Quênia • **People's Fórum** (Fórum Popular) – Japão • **Philippine Human Rights Info Center** (Centro de Informações sobre Direitos Humanos das Filipinas) • **Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas-Davao** (Parceria Filipina para o Desenvolvimento de Recursos Humanos em Áreas Rurais-Davao) • **Philippine Rural Reconstruction Movement** (Movimento Filipino de Reconstrução Rural) • **Phil-Net Visayas**, Filipinas • **PhilNet-RDI** (Rede Filipina de Institutos de Desenvolvimento Rural) • **Pipuli Foundation**, Filipinas • **Plataforma Brasil dos Desca** • **Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento** • **PLPCD** (Comitê dos Parlamentares Filipinos sobre População e Desenvolvimento) • **Political Economic Centre/Economic Faculty/CU** (Centro de Economia Política, Faculdade de Economia) – Tailândia • **PPI** (Instituto Camponês Filipino) • **PPSW** (Centro de Desenvolvimento de Recursos para a Mulher) – Indonésia • **Presidential Task Force on the 20/20** (Força-Tarefa Presidencial sobre os 20/20) – Filipinas • **Pricphma** (Primeiro Colégio Profissional Magisterial Hondurenho) • **Process-Bohol**, Filipinas • **Project-AIM** (Projeto Assistência para a Maioria Empobrecida) – Filipinas • **Project Alert for Women's Right** (Projeto Alerta pelos Direitos da Mulher) – Nigéria • **Proshika**, Bangladesh • **Provea** (Programa Venezuelano de Educação/Ação em Direitos Humanos) • **Proyecto Control Ciudadano/Cedla** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento Trabalhista e Agrário) – Bolívia • **PRRM-Cotabato** (Movimento para a Reconstrução Rural das Filipinas) • **Public Law Institute** (Instituto de Direito Público) – Quênia • **RCPD** (Centro de Recursos para a Sociedade Popular) – Filipinas • **Reaps** (Eletrificacão Rural e Crédito na Sociedade Filipina) – Filipinas • **Rede Nacional Mulher Rural/ Flora Tristán**, Peru • **Rede Saúde**, Brasil • **Renageco/Remte/Rigc** (Rede Nacional de Género, Comércio e Direitos Humanos) – Chile • **Repem** (Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe) – Uruguai • **Riad-Chile** (Rede Interamericana de Agriculturas e Democracia) • **RRN** (Reconstrução Rural do Nepal) • **SOL** (Solidariedade e Organização Local) – Chile • **Sahringon** (Rede de Organizações Não-Governamentais e de Direitos Humanos da África Meridional) – Tanzânia • **Sapes** (Instituto Regional para Estudos de Políticas da África Meridional) – Zimbábue • **Sarilaya**, Filipinas • **Sbilanciamoci**, Itália • **SCLC** (Comitê Agrário do Cabo Sul) – África do Sul • **Secretariado Católico**, Zâmbia • **Serpaj** (Serviço de Paz e Justiça), Uruguai • **Shelter Rights Initiative** (Iniciativa de Direitos de Abrigo) – Nigéria • **Silaka**, Camboja • **Siliman University**, Filipinas • **Sindicato da Universidade Pedagógica Nacional Francisco Morazan**, Honduras • **Sindicato Good Year**, Chile • **Sinprof** (Sindicato Nacional de Professores) – Angola • **Sitrahss** (Sindicato de Trabalhadores do Instituto Hondurenho de Seguridade Social) • **Sitraina** (Sindicato dos Trabalhadores do Instituto Nacional Agrário) – Honduras • **Social Agenda Working Group** (Grupo de Trabalho da Agenda Social) – Tailândia • **Social Development Study Centre/Political Science Faculty/CU** (Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento Social/Faculdade de Ciências Políticas/CU) – Tailândia • **Social Watch Canadá/Canadian Centre for Policy Alternatives/The North-South Institute** (Observatório da Cidadania Canadá/Centro para Alternativas de Políticas/Instituto Norte-Sul) • **Social Watch Pakistan** • **Sodnet** (Rede para o Desenvolvimento Social) – Quênia • **Solidariedade e Organização Local**, Chile • **Somo** (Centro para a Pesquisa sobre Empresas Multinacionais) – Holanda • **Somos Iglesia**, Chile • **SOS-Corpo, Género e Cidadania**, Brasil • **SPL** (Progresso Social no Líbano) • **SPP** (Projeto Pessoas Supérfluas) – África do Sul • **Stichting Ultimate Purpose** (Centro de Pesquisa Propositivo Final) – Suriname • **Student Support Groups** (Grupos de Apoio de Estudantes) – Zâmbia • **SVa** (Associação de Voluntários Shanti) – Japão • **Swiss Catholic Lenten Fund** (Fundo Lenten dos Suíços Católicos) • **Coalção Suíça de Organizações de Desenvolvimento** • **Swissaid**, Suíça • **TWG – Taaluma Women Group** (Grupo de Mulheres Taaluma) – Tanzânia • **Tadtrup** (Centro de Assistência Técnica para o Desenvolvimento dos Pobres Rurais e Urbanos) – Filipinas • **Tahea** (Tanzania Home Economic Association/Associação de Economia Doméstica de Tanzânia) • **Tahuret** (Tanzânia – Responsabilidade de Direitos Humanos e Educação) • **Tambuyog Development Center** (Centro de Desenvolvimento Tambuyog) – Filipinas • **Tamwa** (Mulheres da Mídia Associadas da Tanzânia) • **Tanga Paralegal Aid Scheme** (Plano de Ajuda Paralegal de Tanga) – Tanzânia • **Tawla – Tanzania Women Lawyers Association** (Associação de Advogadas da Tanzânia) • **Tawova –Tanzania Women Volunteers Association** (Associação de Voluntárias da Tanzânia) • **TCDD** (Coalção da Tanzânia para a Divida e o Desenvolvimento) • **TCRC** (Centro da Tanzânia para Resolução de Conflitos) • **TDSC** (Comitê de Apoio ao Desenvolvimento Tailandês) • **Tebtebba Foundation**, Filipinas • **Terre des Homes**, Alemanha • **TFDP** (Força Tarefa Detentos das Filipinas) • **TGNP** (Programa de Redes de Género da Tanzânia) • **The Asia Foundation** (Fundação da Ásia) – Filipinas • **The Women's Advancement Coalition** (Coalção para o Progresso da Mulher) – Tailândia • **Centro de Estudos do Terceiro Mundo**, Filipinas • **Trac** (Comitê Ação Rural do Transvaal) – África do Sul • **Sindicatos na Alemanha** • **Tunisian League for Human Rights** (Liga Tunisiana dos Direitos Humanos) • **TWN** (Rede do Terceiro Mundo) – Gana • **UGRC** (Centro de Recursos de Género de Uganda) • **UK Coalition against Poverty** (Coalção para a Luta contra a Pobreza do Reino Unido) • **UKP** (Comitê Político das Mulheres) – Filipinas • **ULA** (Aliança Agrária de Uganda) • **U-Lead!** (União por Liderança Nova) – Filipinas • **Umcah** (União das Mulheres Camponesas de Honduras) • **UNA** (Associação Nacional Unida) – Tanzânia • **Undugu Society of Kenya** (Sociedade Queniana Undugu) • **UNFPA**, Zâmbia • **Universidade de Zâmbia** • **Unnayan Shamunnay**, Bangladesh • **Urban Missionaries**, Filipinas • **Usac** (Universidade de San Carlos da Guatemala) • **Via Campesina**, Chile • **Vítimas de Desastres e Calamidades**, Filipinas • **Voices of Disadvantage Network** (Rede Vozes da Desvantagem) – Tailândia • **WAT** (Responsabilidade sobre o Avanço Feminino) – Tanzânia • **Weed** (Economia Mundial Ecologia e Desenvolvimento) – Alemanha • **WFC** (Mulheres pela Mudança) – Zâmbia • **Wildaf** (Mulheres pela Lei e o Desenvolvimento na África) – Zâmbia • **Wildaf-Tanzânia** • **Wildaf-Zimbábue** • **Wlac** (Centro de Ajuda Legal para Mulheres) – Tanzânia • **Womanhealth Philippines** (Saúde da Mulher nas Filipinas) • **Women Initiative for Food and Environment** (Iniciativa das Mulheres por Alimentação e Meio Ambiente) – Filipinas • **Women Organization to Combat Illiteracy in Jordan** (Organização de Mulheres para Combater o Analfabetismo na Jordânia) • **Workers in the Formal Labor** (Trabalhadoras no Mercado Formal) – Filipinas • **Workers in the Informal Labor** (Trabalhadoras no Mercado Informal) – Filipinas • **WRD** (Projeto de Documentação e Pesquisa Feminino) – Tanzânia • **Yemen NGOs for Children Rights** (ONGs do Iêmen pelos Direitos da Criança) • **YWCA** (Associação Cristã de Moçãs) – Zâmbia • **Zahura** (Associação de Direitos Humanos de Zanzibar) – Tanzânia • **Zamcom Educational Trust** (Responsabilidade Educacional Zamcom), Zâmbia • **ZAW** (Aliança de Mulheres da Zâmbia) • **Zima** (Associação da Mídia Independente da Zâmbia).

Sumário

Prefácio / 9

Por Fernanda Lopes de Carvalho

Apresentação / 11

Por Roberto Bissio

INFORMES TEMÁTICOS

Especial – Significados e desafios do colapso de Cancún / 14

Por Adriano Campolina

Do contrato social aos contratos privados: privatização banalizada / 18

Por Tim Kessler

Direitos humanos sucateados, uma ameaça às pessoas pobres / 26

Por Miloon Kothari

Para forjar uma parceria global ao desenvolvimento / 32

Por Martin Khor

Política econômica e normas de gênero, interação urgente / 35

Por Marina Fe B. Durano

Comparações da pobreza entre países / 38

Por Andrea Vigorito

PANORAMA BRASILEIRO

Muito trabalho e nenhum poder marcam as vidas das agricultoras / 44

Por Taciana Gouveia

Doses de ousadia e determinação no combate à Aids / 50

Por Carlos André F. Passarelli, Veriano Terto Jr. e Maria Cristina Pimenta

A hipótese do desespero: a questão racial em tempos de frente popular / 57

Por Marcelo Paixão

Reconfigurações da questão social no Brasil / 71

Por Amélia Cohn

Desigualdade como questão política / 77

Por Celia Lessa Kerstenetzky

Perdas e danos no jogo de erros da política econômica / 85

Por Fernando J. Cardim de Carvalho

Na trilha de uma política externa afirmativa / 94

Por Maria Regina Soares de Lima

PANORAMA MUNDIAL

África do Sul

Debate sobre injustiça social, do Parlamento para as ruas / **102**

Argentina

Direitos sociais, viés para a reconstrução democrática / **105**

Bolívia

Privatização: benefícios duvidosos, riscos concretos / **109**

Bulgária

Grande leilão no mercado de abastecimento de água / **112**

Colômbia

Na corrida pelo lucro, a população paga o pato / **115**

Equador

Ajuste, dívida e privatizações – direitos pelo ralo / **118**

Espanha

Prioridades sociais em segundo plano / **121**

Estados Unidos

Crime corporativo e disciplinas mais rígidas para pobres / **124**

Índia

Abismo entre discurso e prática prejudica mais as mulheres / **127**

Líbano

Redução da dívida como prioridade / **130**

Malásia

O alto custo dos monopólios privados / **133**

México

Agora a responsabilidade recai sobre as empresas / **136**

Nicarágua

Uma nação às escuras / **139**

Sudão

Metas de qualidade de vida além do alcance / **142**

Zâmbia

Pobreza no meio do mercado – o cenário zambiano / **145**

Fontes e recursos internacionais de informação / 148

Grupo de Referência – Brasil / 152

Fontes nacionais de informação / 153

PREFÁCIO

A sétima edição brasileira do Observatório da Cidadania está sendo publicada ao término do primeiro ano do governo Lula. A edição anterior veio à luz quando as eleições presidenciais ainda não estavam decididas – apesar da folgada maioria que Lula exibiu em todas as pesquisas de opinião. Sua vitória, em outubro de 2002, serviu para renovar esperanças de que os sérios problemas que atormentavam a sociedade brasileira há pelo menos 20 anos, gerando duas décadas perdidas (1980 e 1990), começariam finalmente a ser enfrentados. As expectativas otimistas com relação ao novo governo, aliás, não se limitavam ao Brasil: a vitória de Lula foi recebida com euforia e esperança em todo o mundo, o que se manifestou na entusiástica recepção que o presidente eleito encontrou em todas as suas viagens, dentro e fora do país, mas especialmente na América Latina.

Os artigos que compõem esta edição apontam que, embora a esperança se mantenha, em grande medida, a euforia deu lugar à cautela, em face da decisão do novo governo em prosseguir com as políticas econômicas ortodoxas do governo anterior e das dificuldades em tomar a iniciativa com relação a políticas sociais mais efetivas que as implementadas por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Mas o governo Lula tem mostrado ousadia e iniciativa na sua política exterior, em um mundo que se tornou consideravelmente mais complicado após 11 de setembro de 2001.

De fato, logo após os atentados terroristas, o governo estadunidense – que até então se mostrava indeciso e desorientado, provavelmente como resultado das condições em que o presidente foi eleito, contestado por boa parte da população – passou à ofensiva, promovendo políticas domésticas de restrição das liberdades civis e políticas externas orientadas por uma visão marcadamente unilateralista. Com efeito, o presidente Bush, em discurso pronunciado pouco depois dos atentados, anunciou as bases de sua nova política externa ao afirmar que quem não estivesse com os Estados Unidos em sua guerra ao terror estaria contra eles.

Provavelmente, essa afirmação não teria sido tão problemática, se não fosse estendida a áreas muito mais extensas do que aquelas legitimamente classificadas de combate e prevenção de atos terroristas. O exemplo mais gritante da nova política foi a decisão praticamente isolada dos Estados Unidos de promover a guerra no Iraque, contra forte oposição internacional, expressa nas votações do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). As dificuldades enfrentadas nessa ocupação – em que se destaca o atentado à representação da ONU, no qual perdeu a vida o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello – fazem emergir expectativas, ainda frágeis, de atenuação da postura unilateralista e imperial assumida depois do 11 de Setembro. Ainda que de forma hesitante, o governo estadunidense volta a buscar suporte na ONU, organismo que tentou esvaziar após a recusa do Conselho de Segurança em apoiar suas pretensões. Esse processo ainda está em desdobramento,

com intensificação de um diálogo mais produtivo com a França e a Alemanha, os dois países que questionaram mais fortemente o unilateralismo.

As dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos em impor sua agenda ao mundo têm tido importante contrapartida nas dificuldades por que passa sua economia. Apesar das indicações de que a recessão iniciada em 2000 tenha já sido superada, o desemprego continua forte, os desequilíbrios no balanço de pagamentos se mantêm extremamente elevados (o déficit em transações correntes dos Estados Unidos é equivalente a quase três Produtos Internos Brutos/PIBs por ano), e o governo voltou a gastar muito mais do que arrecada, e vai piorar ainda mais se os gastos com a ocupação do Iraque não puderem ser limitados.

Nesse quadro internacional de incertezas e encruzilhadas, o governo Lula tem mostrado o melhor de si. De forma corajosa, mas eficaz, o governo brasileiro definiu como prioridades (anunciadas pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim) as alianças com outros países em desenvolvimento, especialmente Argentina (no Mercosul), África do Sul, China, Índia e Rússia. Os primeiros resultados dessa política afirmativa foram o bem-sucedido bloqueio das propostas avançadas por Estados Unidos e União Européia para a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún e a refocalização das discussões de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

No primeiro caso, a tentativa dos países mais desenvolvidos de, simultaneamente, manter seus instrumentos de restrição do acesso a mercados domésticos de produtos agrícolas e forçar a abertura de mercados não-convencionais (como o de compras governamentais) dos países em desenvolvimento foi derrotada por estes, sob a liderança do chamado G20+, criado por proposta do governo brasileiro. No segundo, a política externa do ministro Amorim de busca ativa de estreitamento de contatos com outros governos latino-americanos indica a intenção de limitar a Alca às medidas que forem efetivamente de interesse de todo o grupo de países, e não apenas da economia líder.

Também não se pode esquecer que, se, por um lado, o governo brasileiro tem exibido uma postura mais agressiva e afirmativa nos foros internacionais, outros países têm mostrado disposição para defesa de seus interesses em grau que parecia esquecido, pelo menos no continente sul-americano. Destacam-se nesse quadro, sem dúvida, as políticas adotadas pelo presidente Néstor Kirchner, na Argentina, cuja ousadia no tratamento das demandas do Fundo Monetário Internacional (FMI) se contrasta favoravelmente com a timidez exibida pela equipe econômica do governo Lula. Contra todas as expectativas de que seu discurso de independência fosse apenas eleitoreiro, Kirchner não parece ter hesitado em confrontar as demandas do FMI, chegando mesmo a declarar default de suas dívidas com a instituição – que cedeu rapidamente, aceitando novo acordo em que prevalecem as exigências argentinas.

Nesse cenário, inscrevem-se os artigos publicados aqui. No capítulo Informes Temáticos, encontram-se análises globais sobre os desdobramentos da reunião da OMC, realizada em setembro de 2003, em Cancún; os impactos da privatização dos serviços sobre as populações pobres e a erosão dos direitos humanos; o desenvolvimento e a reforma do sistema financeiro global; a mercadização da reprodução social; e crítica aos métodos de mensuração e comparação da pobreza entre os países.

Já no Panorama Brasileiro trata-se, especialmente, dos desafios colocados ao novo governo para o cumprimento do seu compromisso de enfrentamento das desigualdades e da pobreza. Nesse contexto, a questão do desenvolvimento da agricultura familiar – como alternativa de desenvolvimento rural sustentável e de combate à pobreza rural – ganha um enfoque pouco usual no artigo de Taciana Gouveia, que examina as desigualdades de gênero nas estruturas de sustentação da agricultura familiar. Expondo as relações patriarcais e a relação entre os modos de organização familiar, de produção e de consumo, revela o papel e a posição das mulheres na agricultura familiar, assim como a urgência no enfrentamento dessas questões pelas organizações e movimentos sociais. Isso se mostra essencial não só para realização da cidadania das mulheres, mas para a garantia da própria expansão da agricultura familiar.

Maria Cristina Pimenta, Carlos André F. Passarelli e Veriano Terto Jr. analisam uma história de sucesso nas políticas da saúde: o programa de combate à Aids do governo brasileiro. Uma vitória feita de ações ousadas, como a distribuição gratuita de anti-retrovirais, contra as recomendações do Banco Mundial, e a quebra de patentes das grandes indústrias farmacêuticas. O artigo mostra a atuação fundamental dos movimentos sociais articulados, pressionando o Estado a cumprir seus deveres constitucionais na área da saúde.

Marcelo Paixão recupera algumas hipóteses que tentam explicar a correlação entre a situação social da população negra e as desigualdades sociais. Essas concepções, presentes no governo Lula, refletem-se, também, em diferentes compreensões das políticas públicas voltadas para a população afrodescendente. A partir de indicadores de desigualdades sociorraciais da década de 1990, Paixão demonstra as incongruências daquelas hipóteses. Enfatiza a necessidade de produção de uma crítica sistemática e consistente às recentes propostas de políticas focalistas de inspiração neoliberal, sem abandonar a crítica à concepção classista do universalismo democrático racial, assim como do nosso modelo de democracia e de relações sociorraciais, gerador de desigualdades.

Para Amélia Cohn, o Estado, hoje, deve ter audácia para criar um novo modelo de proteção social que dê conta da diversidade de situações sociais, das diferentes situações de pobreza. Seu texto sugere alternativas para a criação de uma rede de proteção social que combine programas distributivos e de reinserção social com programas de previdência social, de caráter securitário. Propõe que se tenha como referência a concepção de seguridade social utilizada na Constituição de 1988 e a noção da garantia de direitos no que diz respeito à assistência social. Adverte, ainda, para a necessidade de resgatar a dimensão política da forma de intervenção do Estado na área social, além de encontrar mecanismos efetivos de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas sociais.

Em um instigante artigo – que pode contribuir para melhorar a qualidade de nossos argumentos contra as desigualdades –, Célia L. Kerstenetzky aborda a desigualdade como uma questão política. A autora busca, no campo das teorias da justiça, princípios e concepções que separam desigualdades justificáveis daquelas que não o são. Apresenta algumas das principais alternativas contemporâneas de justiça, em contraste com a concepção de justiça de uso ordinário, em uma economia de mercado. Assim, podemos perceber que o conhecimento de concepções alternativas de justiça social pode aumentar nosso discernimento na escolha entre políticas sociais alternativas. Como exercício dessa abordagem, a autora analisa o atual debate: focalização versus universalização das políticas sociais, enriquecendo-o.

Esta edição também traz uma análise da política macroeconômica, por Fernando J. Cardim de Carvalho, retratando a situação de vulnerabilidade em que se encontra o país, há tempos, e as escolhas políticas realizadas, durante o governo FHC, para o seu enfrentamento. Passando pelo agravamento da situação econômica durante o processo eleitoral, o artigo aborda a continuidade na gestão macroeconômica, nesses primeiros meses do novo governo, e indaga “por que as políticas econômicas que fracassaram no passado dariam melhor resultado hoje”, discutindo alternativas.

Segundo Maria Regina Soares de Lima, situação inversa àquela da continuidade na política econômica vem se revelando na política externa, sendo esta “uma forte candidata à demonstração da diferença com relação às políticas de seu antecessor e espaço para a afirmação das credenciais progressistas do governo”. As condições e os desafios para que o governo Lula realize uma política externa afirmativa, que garanta a presença soberana do Brasil no mundo, são analisados a partir de uma retrospectiva do legado político-institucional, da agenda bilateral e multilateral e da visão de ordem institucional que informa o projeto internacional do governo brasileiro. ■

FERNANDA LOPES DE CARVALHO

APRESENTAÇÃO

Estilo Robin Hood às avessas

Desde 1997, a transferência líquida de recursos financeiros para os países em desenvolvimento tem sido negativa todos os anos, segundo relato do secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, na Assembleia Geral em 2002. Em outras palavras, estão tirando dinheiro das pessoas pobres para dar às ricas.

A transferência líquida de dinheiro é o resultado de muitos fatores. Por exemplo, a ajuda é uma transferência positiva dos países desenvolvidos para as nações mais pobres, porém o pagamento da dívida é um fator negativo. A ajuda vem diminuindo. A promessa de cancelamento da dívida – feita pelos líderes dos sete países mais poderosos do mundo, que também são os maiores credores – vem sendo implementada de forma excessivamente lenta e tímida para que se possam perceber seus efeitos.

O investimento é uma transferência positiva de recursos quando as empresas estrangeiras trazem capital para iniciar operações no país. Porém, pesa negativamente no balanço final se os lucros não forem investidos no próprio país, mas remetidos para o exterior. Uma balança comercial negativa – quando as importações são maiores do que as exportações – aumenta os fluxos de dinheiro que saem do país. Ainda que exportem mais, as nações em desenvolvimento ganham menos por causa da queda dos preços dos produtos primários (commodities) e dos custos mais altos dos itens manufaturados.

As remessas de dinheiro de emigrantes às suas famílias são uma contribuição substancial para o balanço de pagamentos dos países de origem. Porém, a fuga de capitais solapa essas contas. Com frequência, a fuga de capital tem origem no dinheiro da corrupção, depositado em paraísos fiscais estrangeiros. No entanto, também resulta de poupança doméstica legítima transferida para fora do país em busca de segurança, diante de potenciais crises financeiras. Por outro lado, essas crises são frequentemente causadas ou agravadas pelo capital especulativo (hot money), que tem interesse em lucros de curto prazo e não no bem-estar público.

O dinheiro que se origina nos países em desenvolvimento e termina no Norte não vem dos bolsos das pessoas pobres ou assalariadas, que, em geral, não possuem poupança para enviar ao exterior, compram menos artigos de luxo e importados e não gastam dinheiro com turismo. Esse dinheiro vem dos cofres dos governos, na forma de pagamento da dívida, e dos bolsos da elite. No entanto, as contas dos governos têm de fechar, e os governos compensam seus déficits fiscais cortando serviços essenciais e aumentando impostos. A poupança perdida ou enviada para o exterior pelas pessoas ricas são investimentos perdidos pelo país, que teriam gerado empregos e impostos. As populações pobres e vulneráveis terminam sendo as que mais sofrem.

Após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o conseqüente fim da Guerra Fria, diversas conferências e cúpulas importantes¹ traçaram um plano para a nova era, no qual os dividendos da paz finalmente tornariam viável a velha ambição de alimentar, educar e cuidar da saúde de cada criança do planeta. Ao mesmo tempo, o conceito tradicional de desenvolvimento – anteriormente limitado à questão econômica – foi atualizado pelas preocupações com o meio ambiente, os direitos humanos, a diversidade cultural e a condição da mulher. As organizações da sociedade civil foram estimuladas à participação. Elas responderam aos milhares, imprimindo aos processos de negociações diplomáticas um entusiasmo singular, o que atraiu a cobertura da mídia, e defendendo compromissos concretos, mensuráveis e limitados no tempo.

A rede do Social Watch foi criada em 1996 para monitorar a implementação daqueles compromissos e também ser um instrumento de pressão para estimular os líderes a fazerem um esforço maior. Desde então, relatórios anuais como este têm sido publicados em diversos países, acompanhando indicadores, apresentando-os de forma resumida em tabelas e, o mais importante, divulgando as conclusões e preocupações dos grupos de cidadãos e cidadãos ao relatar diversas realidades.

Cada relatório é produzido por coalizões civis autônomas e é o resultado de muitas pesquisas, consultas e debates. Autoras e autores vêm de campos distintos: alguns(mas) se dedicam a defender os direitos humanos, enquanto outros(as) ajudam pessoas pobres a se organizarem na esfera comunitária; alguns(mas) trabalham para sindicatos que representam milhares de trabalhadoras e trabalhadores, enquanto outros(as) estão concentrados(as) em questões de gênero.

As estatísticas globais e os relatórios nacionais deste ano revelam que as promessas de desenvolvimento não foram cumpridas. Esses compromissos foram assumidos em um mundo de crescimento econômico rápido, que acreditava na mágica de uma nova economia revolucionária, na qual jovens brilhantes tornavam-se milionários(as) antes de terminarem a universidade e países esperavam saltar diretamente da pobreza abjeta para o século 21 – graças ao influxo infinito de capital privado.

¹ Cúpula Mundial da Infância, Nova York, 1990; Cúpula da Terra (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), Rio de Janeiro, 1992; Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, Barbados, 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995; Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 1995; Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II), Istambul, 1996; Cúpula Mundial sobre a Alimentação, Roma, 1996; Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, Bruxelas, 2001; Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Durban, 2001.

Essa falta de cumprimento não é resultante somente do abismo entre teoria e prática que insiste em rondar as campanhas políticas. A economia mundial privou até mesmo governos com o compromisso genuíno de melhorar o destino de seus povos dos meios de alcançarem esse objetivo.

A Declaração do Milênio, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000 – politicamente fortalecida pela presença de um número sem precedentes de chefes de Estado –, atualizou muitas das metas de desenvolvimento, originalmente estabelecidas (e não cumpridas) para o ano 2000 e as reformulou para 2015. A declaração também deu o endosso oficial da ONU à meta de reduzir à metade a pobreza extrema em 2015.

O grupo de objetivos incluídos no documento, conhecido como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), é um pouco menos otimista do que as metas originalmente estabelecidas para 2000.² No entanto, para poder atingi-las, ainda se faz necessário uma mudança substancial no ambiente econômico global.

Cinco das oito metas referem-se diretamente à prestação de serviços básicos nas áreas de saúde, educação e abastecimento de água. A Meta 1, da pobreza, também é, em grande medida, relacionada ao acesso aos serviços – embora esse seja atualmente reconhecido como um problema multidimensional, com uma variedade de causas internas e externas. Foi lógica, assim, a conclusão do Social Watch de que deveria contribuir para o debate internacional, concentrando esta publicação nos serviços essenciais para as populações pobres.

Existe um consenso de que os serviços básicos precisam ser melhorados e acessíveis a todas as pessoas. Porém, é cada vez mais controvertida a discussão sobre como atingir esse objetivo. As negociações sobre o acesso de empresas estrangeiras à provisão de serviços estão previstas para este ano, segundo o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats, na sigla em inglês), um tratado da Organização Mundial do Comércio. O Banco Mundial está preparando um relatório sobre “serviços para populações pobres”, no qual condena o atual modelo de prestação de serviços pelo governo e defende as concessões privadas e a subcontratação.

Semelhante fé na capacidade de o mercado favorecer as MDM não encontra eco no que relatam as coalizões do Social Watch. Em consequência de suas tentativas de ganhar do mercado, muitos altos executivos terminaram 2002 na cadeia, enquanto as famílias que confiaram neles perderam suas economias de aposentadoria. Para que os mesmos operadores do mercado, sem restrições nem regulamentações, deixem de ganhar das pessoas pobres, tanto os governos como as empresas deverão assumir suas obrigações de prestar contas aos cidadãos e às cidadãs em todos os países.

Ainda não secou a tinta do documento no qual mais de uma centena de chefes de Estado reconhece que, “além das responsabilidades com nossas próprias sociedades, temos uma responsabilidade coletiva de defender os princípios da dignidade humana, igualdade e equidade na esfera global”.³ Não permitir que essa responsabilidade seja esquecida é uma das formas de ajudá-los a cumprir seu compromisso de “fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e libertar o gênero humano da necessidade”.⁴ ■

ROBERTO BISSIO

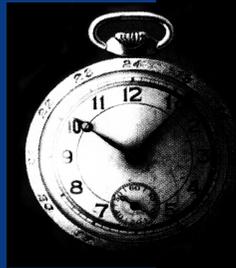
Coordenador do Social Watch

² MACADAR, Daniel. Apuntes sobre la formulación y el seguimiento de las metas del Milenio. Trabalho apresentado na oficina Monitoring Social Development: Indicators for Civil Society (Monitoramento do Desenvolvimento Social: Indicadores para a Sociedade Civil), organizada pelo Social Watch/Observatório da Cidadania e Pnud, Rio de Janeiro, Brasil, 21-22 nov. 2002.

³ Parágrafo 2º da Declaração do Milênio.

⁴ Parágrafo 11 da Declaração do Milênio.

◉ INFORMES TEMÁTICOS



Significados e desafios do colapso de Cancún

ADRIANO CAMPOLINA¹

O colapso da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorrida em Cancún, de 10 a 14 de setembro de 2003, é consequência da indisposição dos países ricos em negociar em um ambiente de novo balanço de poder, mais favorável aos países em desenvolvimento. O fracasso das negociações multilaterais jogou por terra a retórica pró-desenvolvimento dos Estados Unidos e da União Européia (UE), que passaram imediatamente à ofensiva liberalizante, via negociações bilaterais e/ou regionais. O processo de tomada de decisões e de preparação dos documentos de negociação revelou-se, mais uma vez, não-transparente, antidemocrático e dominado pelos interesses dos países desenvolvidos. A sociedade civil teve um papel relevante, nas inúmeras mobilizações populares de protesto, nos fóruns de debate e de elaboração paralelos e na participação da conferência ministerial.

A agenda política da reunião ministerial de Cancún foi definida na conferência anterior, realizada em novembro de 2001 em Doha, Catar. Naquela oportunidade, foi estabelecida a “Agenda de Doha”. Essa agenda consistia em um conjunto de compromissos nas diversas áreas de negociação. Em agricultura, por exemplo, estabelecia compromissos de eliminação dos subsídios à exportação, redução substancial dos subsídios domésticos distorcivos ao mercado e ampliação substancial do acesso a mercados. Em Doha, produziu-se o entendimento da primazia da saúde pública sobre direitos de patentes em medicamentos, abrindo a possibilidade de os países em desenvolvimento produzirem genéricos de custo mais baixo. Com relação aos temas de Cingapura (investimentos, facilitação comercial, compras governamentais e políticas de concorrência), definiu-se que a conferência de Cancún decidiria sobre a abertura de negociações caso houvesse acordo, com consenso explícito, sobre as modalidades de negociação. Diversas outras áreas, como têxteis, e questões de implementação^{NE} também tiveram seu escopo definido em Doha.

Os Estados Unidos e a UE não hesitaram em apelidar a declaração de “Agenda de Desenvolvimento” e, apressadamente, celebraram o primeiro passo para uma abrangente nova rodada de negociações comerciais. Os países ricos buscavam, na realidade, retomar a legitimidade da OMC seriamente abalada após o fracasso da reunião ministerial de Seattle em 1999 – quando massivas mobilizações da sociedade civil demonstraram o imenso descontentamento popular com os resultados da implementação desenfreada do livre comércio, capitaneada pela OMC. A revolta dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos (LDCs), com os antidemocráticos métodos de decisão em *green room*² e com absoluto desprezo pelas suas propostas, também foi fundamental para a derrocada de Seattle. Esse foi um motivo adicional para a iniciativa européia e estadunidense de dourar a pílula de Doha, caracterizando-a como pró-desenvolvimento.

Essa retórica, contudo, escondia as significativas concessões feitas pelos países em desenvolvimento na reunião de Doha. A Agenda ignorava inúmeras propostas desses países, como a caixa de desenvolvimento,³ questões de implementação, importação paralela de genéricos⁴ etc. O próprio texto de agricultura na declaração ministerial de Doha resultou em uma linguagem fraca, muito distante da proposição inicial dos países em desenvolvimento. Já a agenda dos países ricos – negociação de um acordo multilateral de investimentos e dos demais temas de Cingapura – foi amplamente atendida.

Enfim, ironicamente, o resultado da Agenda de Doha – ou a “Agenda de Desenvolvimento” – estava muito mais próximo dos interesses e das propostas dos países ricos que dos posicionamentos dos países em desenvolvimento. Ainda assim, obteve-se o consenso necessário para adotar a declaração. Tal consenso baseou-se em algumas concessões pontuais dos países ricos, mas fundamentalmente em uma pressão gigantesca sobre os países pobres forçando-os a aceitar o acordo.

Pouco mais de um ano após o estabelecimento da Agenda de Doha, a retórica desenvolvimentista caiu por terra. Em dezembro de 2002, os Estados Unidos vetaram uma proposta de acordo para solucionar a polêmica em torno do acesso a medicamentos e do direito de importação paralela de genéricos pelos países sem capacidade de fabricação. Com isso, falhava a primeira data do cronograma da Agenda de Doha. A data seguinte era o estabelecimento de modalidades de negociação em agricultura até 31 de março de 2003. Outro fracasso: os Estados Unidos e a UE não aceitaram sequer honrar os já enfraquecidos compromissos de Doha sobre agricultura. Nesse ambiente, a reunião ministerial de Cancún vinha sendo preparada, com a realização de diversas miniministeriais.⁵

1 Diretor de Políticas da ActionAid Brasil.

NE Conjunto de questões remanescentes da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), que ainda não foram colocadas em prática pelos países desenvolvidos.

2 Processo em que um grupo muito restrito de países é chamado a negociar, e o acordo resultante é apresentado como imposição aos demais membros.

3 Proposta de criação de mecanismos de exceção para que países em desenvolvimento pudessem proteger, mesmo por vias tarifárias, as cadeias produtivas agrícolas fundamentais para a segurança alimentar e a agricultura familiar e/ou camponesa.

4 Flexibilização do acordo de propriedade intelectual para que os países em desenvolvimento sem capacidade de fabricação de genéricos pudessem importá-los de outros países em desenvolvimento.

5 Reunião ministerial informal na qual alguns ministros, reunidos em um grupo seletivo, buscam aproximar-se do consenso.

Faltando poucos dias para a conferência, houve a negociação de um acordo sobre acesso a medicamentos, cujo conteúdo vem sendo duramente criticado. A inclusão de inúmeras condicionalidades e de diversos procedimentos demandados pelos Estados Unidos em defesa da indústria farmacêutica tornam muito remota a efetivação da importação paralela e outros mecanismos para a garantia do acesso aos medicamentos.

Alianças

Entre o fim de julho e início de agosto de 2003, ocorreram diversas iniciativas para reconfigurar o balanço de poder nas negociações. Os Estados Unidos e a UE tentaram reeditar a estratégia utilizada no fim da Rodada Uruguai, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt, substituído pela OMC). No início da década de 1990, havia um pessimismo generalizado sobre essa rodada. Após diversos anos de negociação, a perspectiva de acordo era remota, sendo a questão agrícola um dos principais pontos de desavença. Naquele contexto, os Estados Unidos e a UE negociaram bilateralmente uma proposta agrícola, o “Acordo de Blair House”. Essa proposta conjunta foi imposta aos demais países, viabilizando a conclusão da Rodada Uruguai do Gatt e a criação da OMC.

Tendo em vista essa experiência e também o peso da ausência de uma proposta conjunta estadunidense e europeia para o fracasso de Seattle, os Estados Unidos e a UE tentaram reeditar Blair House e apresentaram, em 13 de agosto de 2003, uma proposta conjunta de agricultura. A proposta basicamente rasgava os compromissos de Doha, sendo vaga e inconsistente na ampliação do acesso a mercados e redução de subsídios domésticos. Não se propunha à eliminação dos subsídios à exportação e ainda buscava retirar a possibilidade de alguns países em desenvolvimento (agroexportadores) fazerem jus ao tratamento especial e diferenciado.⁶

Os países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, pela Índia e pela China, reagiram imediatamente, com a apresentação de uma proposta conjunta de 16 países para que os compromissos agrícolas de Doha fossem concreta e plenamente implementados, assim como o fortalecimento expressivo do tratamento especial e diferenciado. A proposta ainda citava a negociação dos “produtos especiais” – mecanismo da “caixa de desenvolvimento” que cria lista de produtos sobre os quais caberiam exceções para os países em desenvolvimento em função de sua relevância para a segurança alimentar.⁷ Outros países somaram-se à proposta, criando-se o

G20 (chamado, posteriormente, de G21, G23 ou G20+). Além dessas duas posições, um grupo de 23 países em desenvolvimento, posteriormente ampliado para 32 países, defendia a inclusão de um texto mais forte sobre os produtos especiais.

Dessa forma, no que se refere à agricultura, um mês antes de Cancún, houve profunda polarização com apresentação de duas propostas globais para agricultura: os Estados Unidos e a UE, de um lado, e o G20+, de outro. Alguns dias antes do evento, o presidente da conferência apresentou uma proposta de declaração ministerial que refletia tão-somente as propostas estadunidenses e europeias. O G20+ reagiu, afirmando não considerar o texto como base para negociação.

Com relação aos novos temas, diversos países em desenvolvimento posicionaram-se contrariamente à abertura de negociações, com a criação de um grupo de países em desenvolvimento com esse propósito, enquanto a UE e o Japão, com apoio dos Estados Unidos, demandavam a abertura de negociações.

Finalmente, cabe destacar a unificação de posições dos países africanos. Em julho, ocorreu uma reunião ministerial e uma cúpula de chefes de Estado da União Africana (UA), nas quais houve um posicionamento de oposição aos novos temas e a reafirmação da necessidade de reforma substantiva do acordo agrícola.

A conferência ministerial

Nesse ambiente de grande disparidade de posições, iniciou-se a conferência ministerial, adotando-se alguns grupos de trabalho para a negociação. As diversas proposições nas distintas áreas foram sendo consideradas conjuntamente. Ao mesmo tempo em que se davam diversas reuniões dos grupos de trabalho e discursos dos ministros, inúmeras reuniões bilaterais ocorriam, assim como o famoso *green room* começava a operar.

No início da conferência, destacou-se a truculência dos Estados Unidos e da UE para desmantelar o G20+ e/ou para evitar sua ampliação. Foram diversas as denúncias de ofertas de cotas e as ameaças para que alguns países saíssem da aliança. No penúltimo dia da conferência, El Salvador deixou o grupo. Ao mesmo tempo, buscaram-se algumas ofertas pontuais aos países africanos, como uma proposta europeia para algodão.

Outra coalizão de países em desenvolvimento formou-se, congregando-se à UA, o grupo África, Caribe e Pacífico (ACP) e os LDCs. Houve intensos diálogos entre esse grupo e o G20+ e mútuo apoio implícito em várias áreas.

No dia 13 de setembro de 2003, o presidente da conferência apresentou uma segunda proposta de declaração ministerial. Ele optou por um texto *limpo*, sem evidenciar, por meio de colchetes, as divergências e/ou propostas alternativas. Dessa forma, apresentou o seu entendimento do que poderia ser uma base para o consenso. Curiosamente,

6 Tratamento especial e diferenciado é um conjunto de medidas para adotar compromissos mais favoráveis aos países em desenvolvimento, assim como prazos de implementação mais flexíveis.

7 Embora essa proposta citasse os produtos especiais, sua linguagem era bem mais fraca do que a proposição original dos países em desenvolvimento: “amigos dos produtos especiais”.

tratava-se de uma proposta que abria negociações em três dos novos temas (facilitação comercial, investimentos e compras governamentais) e um texto agrícola muito próximo da proposta conjunta. Essa segunda proposta gerou um enorme descontentamento dos países em desenvolvimento, com ênfase para o grupo que abertamente se opunha aos novos temas. O G20+ preparou inúmeras emendas na seção de agricultura.

Após a apresentação da segunda proposta de declaração ministerial, houve uma longa reunião na qual chefes de delegação expressaram suas reações ao documento – duramente criticado por desprezar solenemente as posições dos países em desenvolvimento. Esse documento ampliou as já enormes diferenças de posição nas diversas áreas.

Na noite do dia 13, houve um *green room* com nove ministros (Brasil, UE, Estados Unidos, México, China, Índia, Malásia, Quênia e África do Sul) para discutir os temas de Cingapura, ocasião em que os países mantiveram suas posições. Outro *green room*, dessa vez com 30 países, teve lugar na manhã seguinte para debater as questões pendentes. Iniciou-se a discussão pelos temas de Cingapura. Com a permanência do dissenso nessa área, o presidente da conferência decidiu encerrar o *green room* e fechar o evento antes mesmo de debater os outros temas pendentes, como a agricultura.

Dessa forma, a conferência fracassou em produzir uma declaração ministerial por causa da insistência européia e estadunidense em incluir novos temas e também pela intransigência nas outras áreas, especialmente a agricultura. ■

Davi versus Golias por um fio

Houve inúmeras tentativas dos Estados Unidos e da UE de dividir as coalizões dos países em desenvolvimento ou mesmo de impedir a aproximação entre elas. Apesar de terem conseguido tirar El Salvador do G21, sua saída foi compensada pela entrada da Nigéria, após o encerramento das negociações da Indonésia. Esperam-se mais adesões, sendo o grupo agora chamado de G20+. A coalizão ACP/LDCs/UA também se manteve forte e unida, sustentando suas posições e com papel de protagonismo. A aliança pelos produtos especiais logrou a inclusão desse tema na agenda política até mesmo de alguns países em desenvolvimento agroexportadores que nunca enfatizaram tais questões. Houve intenso diálogo e apoio mútuo entre essas coalizões de países em desenvolvimento.

As novas coalizões criaram um balanço pioneiro de poder na OMC. Os países em desenvolvimento estavam conscientes disso e não aceitaram a imposição de acordos que não refletissem essa nova realidade. O novo equilíbrio político conferiu aos países em desenvolvimento, de forma conjunta e/ou coordenada, a possibilidade de se opor ativamente aos novos temas e de propor alternativas adequadas às suas necessidades de desenvolvimento nas diversas áreas de negociação.

Com esse reequilíbrio de forças, Cancún transformou-se em uma oportunidade de progressos substantivos nas questões demandadas pelos países em desenvolvimento. O fracasso significa a permanência, ainda que por um dado período, das regras injustas que beneficiam os países ricos. Contudo, como a proposta de declaração final não refletia esse novo balanço de poder, preferiu-se não ter acordo a aceitar um acordo prejudicial que desperdiçasse tal situação política. Se é verdade

que não foi possível obter avanços em agricultura, também é verdade que os países em desenvolvimento conseguiram bloquear uma ofensiva agressiva para abertura de negociações em novos temas. Enfim, os países em desenvolvimento saem unidos e fortalecidos de Cancún. Ao retomarem as negociações multilaterais de comércio, esses países estarão em posição de poder melhor do que estiveram em Cancún para alterar substancialmente as regras de comércio.

Os países desenvolvidos deram uma prova cabal de sua falta de compromisso com o desenvolvimento ao se recusarem a negociar seriamente as questões de interesse dos países em desenvolvimento. Essa recusa se mostrou na proposição agrícola estadunidense e européia e em sua persistência nos novos temas, que acabaram levando ao colapso da conferência. Cabe destacar que, mesmo que houvesse acordo em novos temas, nada garante que haveria acordo em agricultura. No momento do colapso, ainda não havia sido iniciada a negociação substantiva em agricultura, em que havia enormes diferenças de posição, além de grande insatisfação com a parcialidade da proposta de declaração.

A declaração de Doha indicava negociações em novos temas, caso houvesse consenso explícito sobre essas modalidades. Considerando que dezenas de países em desenvolvimento afirmaram inúmeras vezes sua oposição em negociar tais questões, não houve o consenso explícito requerido pelo mandato de Doha. A persistência da UE, do Japão e da Coreia nesses temas, com o apoio dos Estados Unidos, foi uma tentativa de impor aos países em desenvolvimento a agenda dos países ricos. Enfim, os Estados Unidos e a UE acreditavam

que poderiam forçar suas posições até o último minuto e que dividiriam as coalizões, evitando, assim, nova configuração de poder. O fracasso de Cancún é uma demonstração de que a aposta estadunidense e europeia foi equivocada e que a nova configuração de poder se manteve.

O colapso evidenciou a relevância dos processos de decisão e de preparação de documentos de negociação. Pode-se dizer que uma das causas de fundo para o fracasso foi que o processo decisório, simbolizado pelo rascunho da declaração, não refletiu o novo balanço de poder, levando ao colapso da conferência. Esse descompasso entre os textos e o balanço de poder levantou uma questão que está sendo repetida por diversos governos de países em desenvolvimento: afinal, quem escreve esses rascunhos? Qual o papel efetivo do secretariado? Por que os textos de negociação ignoram as posições dos países em desenvolvimento? Certamente, são questões que contribuirão para a já existente vontade de reformar o processo decisório na OMC.

Uma vez mais, a falta de transparência, as quedas-de-braço com os países ricos, o abuso de poder por parte deles e os *green rooms* foram regra, mas a nova situação de poder deve se refletir em profunda reforma para abolir tais práticas, bem como o processo de elaboração de textos *limpos* descaradamente favoráveis aos países ricos.

A resistência dos países ricos à nova configuração de poder reflete-se na perigosa ofensiva europeia e estadunidense por acordos comerciais bilaterais e/ou regionais. Logo após o colapso de Cancún, representantes estadunidenses e europeus já diziam que priorizariam aqueles países que “realmente querem o livre comércio”. Na mais recente reunião da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os Estados Unidos deixaram clara sua disposição de priorizar o acordo regional. Ao mesmo tempo em que forçam os bilaterais, os Estados Unidos e a UE procuram enfraquecer o espaço multilateral, por exemplo, por meio das críticas da UE ao processo de decisão por *consenso* na OMC. Essa situação apresenta graves riscos para os países em desenvolvimento. A valorização do espaço multilateral é fundamental para assegurar que o reequilíbrio de forças em gestação se realize em conquistas concretas nas regras de comércio. Para tanto, a defesa do multilateralismo e a defesa de reformas democratizantes nas negociações comerciais são cruciais.

Finalmente, um importante desafio é o fortalecimento das alianças dos países em desenvolvimento, a ampliação do diálogo entre elas, assim como o alargamento das agendas políticas que as reúnem. Essas alianças são o fator novo nas negociações econômicas internacionais que nos permitem um pouco mais de esperança nas negociações futuras. ■

Do contrato social aos contratos privados: privatização banalizada

TIM KESSLER¹

As privatizações estão sendo promovidas pelas instituições de governança internacional, pelos governos que as controlam e pelas empresas, que pressionam os dois grupos, a despeito dos danos sérios e permanentes que podem causar às populações mais pobres do mundo. A postura de “privatizar primeiro e perguntar depois” e a confiança ingênua nos processos e resultados das reformas de mercado têm causado sofrimentos precisamente aos grupos que aquelas organizações deveriam proteger. Já é hora de transferir o ônus da prova daqueles que questionam as soluções arriscadas para aqueles que as propõem.

A privatização dos serviços públicos básicos tornou-se um tema dominante no discurso sobre políticas públicas, tanto nos países industrializados como nas nações em desenvolvimento. Nos últimos anos, as políticas que afetam água, eletricidade, saúde e educação geraram tanta controvérsia política e mobilização social em alguns países quanto os impostos, a reforma agrária ou mesmo o comércio exterior.

O que os serviços básicos têm de especial? As políticas de prestação de serviços orientadas para o mercado têm sido sujeitas a um exame público sem precedentes. Da perspectiva de diversos movimentos da sociedade civil, a questão atravessa um leque amplo de áreas temáticas, tais como a responsabilidade social e transparência das instituições de governança internacional, os direitos humanos, a redução da pobreza, a democratização, a soberania nacional, a igualdade entre os gêneros, a redução e o cancelamento da dívida e a proteção ambiental.

As ONGs que trabalham com políticas públicas e defendem uma causa particular estão incluindo os serviços públicos em suas agendas. Por exemplo, muitas organizações de cidadãos e cidadãs, com experiência no monitoramento das instituições de Bretton Woods, assumiram um interesse repentino pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats), da Organização Mundial do Comércio (OMC), o qual poderia *travar* as privatizações, tornando-as praticamente irreversíveis, e solapar a capacidade de os governos regularem ou mesmo financiarem seus serviços públicos.

Existe também uma dimensão econômica especial em alguns serviços básicos. No caso da água e eletricidade, a distribuição tende a ser um monopólio natural. A dependência física de uma única rede de abastecimento de água (e muitas vezes de uma única fonte de água) ou de um sistema energético comum deixa pouca margem à competição. A dimensão monopolista da infra-estrutura básica faz com que seja essencial para a privatização ter um organismo governamental regulador politicamente autônomo, altamente competente e bem financiado. Contudo, nos países mais pobres, onde o atendimento privado supostamente traria os maiores benefícios, essas condições institucionais estão quase sempre ausentes. Na ausência de regulamentação eficaz, os monopólios privados podem cobrar o que quiserem, assim como ignorar em grande medida as preferências do público consumidor. Portanto, as alegações sobre os benefícios da competição tornam-se uma piada.

Por um lado, as instituições de Bretton Woods e os governos, seus principais contribuintes, promovem os supostos benefícios da privatização do setor público. No Relatório de Desenvolvimento Mundial 2004, do Banco Mundial, cujo tema central são os serviços para as populações pobres, afirma-se que nem o crescimento nem o aumento dos gastos públicos serão suficientes para melhorar os serviços de modo a atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). Em seguida, argumenta-se que, para alcançar as MDM, será necessário rejeitar o modelo governamental de prestação de serviços e adotar reformas que, em grande medida, ignorem o Estado – incluindo concessões privadas e subcontratação.

Por outro lado, as organizações da sociedade civil do Norte e do Sul resistem cada vez mais à adoção de políticas que coloquem os serviços básicos em mãos privadas. Algumas medidas de privatização levaram a mobilizações cidadãs espontâneas que ameaçaram a sobrevivência de governos nacionais. Considerando a importância da prestação de serviços básicos para a redução da pobreza e sua crescente visibilidade, foi solicitado aos(as) autores(as) dos relatórios nacionais do *Social Watch 2003* que dessem uma atenção especial ao tema. Este artigo analisa suas conclusões.

Questão de direito

Grupos da sociedade civil organizada têm feito mobilizações para resistir às privatizações dos serviços essenciais não somente porque esses serviços são necessários para a sobrevivência e a realização humana, mas também por causa da maneira antidemocrática e indiscriminada com que as privatizações têm sido feitas. Embora doadores e credores reconheçam a importância da transparência e da boa governança, é comum que essas poderosas instituições exijam dos governos um compromisso com as privatizações em acordos secretos – escondidos da opinião pública. Assim, muitas vezes, os serviços públicos são comercializados e arrendados por décadas, sem o conhecimento, muito menos o consentimento, de cidadãos e cidadãs e até mesmo de parlamentares.

Os privatizadores estão corretos quando enfatizam a importância da eficiência, especialmente para as empresas tradicionalmente estatais, como linhas aéreas, telecomunicações ou fábricas. No entanto, quando se trata de serviços essenciais, a equidade e o acesso universal deveriam ser mais importantes do que a eficiência. Ganhos de eficiência conseguidos com aumentos de preços, que terminam limitando o acesso, podem até melhorar o balanço contábil, porém prejudicam as populações pobres.

¹ Diretor de pesquisas da Citizens' Network on Essential Services.

Os serviços essenciais são centrais para o *contrato social* entre governo e cidadania. Embora esses contratos sociais apresentem variações de um país para outro, geralmente objetivam promover a equidade e a universalidade por meio de mecanismos de redistribuição que garantem um patamar mínimo de acesso aos bens e serviços necessários à subsistência com dignidade. Contratos sociais típicos incluem educação primária suficiente para garantir a alfabetização, atendimento primário de saúde e acesso à água potável. Contratos sociais mais completos, em países desenvolvidos, podem incluir também serviços de saneamento e eletricidade no lar.

Em geral, os serviços essenciais são vistos como bens públicos. Diferentemente dos bens privados, todas as pessoas auferem benefícios do acesso universal aos bens públicos, sem importar quanto consumam. Por exemplo, acesso à água potável e ao atendimento à saúde reduz a incidência geral de enfermidades. De forma análoga, a educação universal aumenta a produtividade econômica e forma a base de uma cidadania expressiva, beneficiando mesmo as pessoas que não têm filhos em idade escolar.

O contrato social está fundamentado em duas premissas inter-relacionadas: primeiro, os governos devem ser responsabilizados pela prestação de serviços básicos; segundo, as pessoas ou as comunidades podem e devem exercer seus direitos de cidadania para assegurar aqueles serviços – ao menos nas democracias. Os serviços que sustentam a vida, como o fornecimento de água potável, são cada vez mais temas de campanhas nacionais para garantir os direitos humanos, em legislação especial ou emendas constitucionais.

A perspectiva de direitos humanos sobre serviços básicos tem sido articulada mundialmente. Em novembro de 2002, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu o acesso à água como um direito fundamental. Pelo Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as 145 nações signatárias são obrigadas a promover o acesso à água potável de forma “equitativa e sem discriminações”. Embora a declaração da ONU não tenha se referido especificamente à política de privatização – talvez para evitar o conflito direto com Estados membros poderosos que lhe dão apoio –, deu a entender implicitamente que a prestação de serviços do Estado era a melhor opção para alocar “um recurso natural limitado e uma mercadoria pública fundamental para a vida e a saúde”.

Anteriormente, a Comissão de Direitos Humanos da ONU tinha estabelecido as bases analíticas e morais para a declaração de novembro, quando divulgou um relatório² que instava os Estados membros da OMC a considerarem as implicações para

os direitos humanos na questão de liberalização do comércio de serviços, especialmente a saúde, a educação e o abastecimento de água. O relatório defende que o comércio esteja sujeito à legislação de direitos humanos:

As leis do comércio internacional e a legislação de direitos humanos foram desenvolvidas de forma mais ou menos isolada uma da outra. Contudo, à medida que as regras do comércio cada vez mais ampliam seu alcance para áreas que afetam o gozo dos direitos humanos, os analistas estão reconhecendo os vínculos entre ambas, procurando entender como interagem os direitos humanos e o comércio, tentando atingir uma coerência maior na legislação internacional e na formulação de políticas para alcançar uma ordem social internacional mais equilibrada... Está clara a base legal para adotar abordagens de direitos humanos ao tratar da liberalização comercial... O enfoque de direitos humanos estabelece como prerrogativas as necessidades básicas para uma vida com dignidade e assegura sua proteção no processo de liberalização econômica.

O relatório enfoca especificamente a relação entre serviços e direitos humanos e os efeitos potenciais da liberalização:

De forma significativa, os serviços atuam como insumos essenciais na produção de bens e mesmo de outros serviços e, assim, podem facilitar o crescimento e o desenvolvimento... A liberalização dos serviços pode não somente afetar o crescimento econômico e o comércio, como também ter impacto sobre o atendimento de direitos essenciais, aceitos como direitos humanos, como, por exemplo, o atendimento à saúde, à educação e ao abastecimento de água... Entretanto, a liberalização do comércio de serviços, sem uma regulamentação governamental adequada e sem uma avaliação apropriada de seus efeitos, também pode trazer consequências indesejáveis. Diferentes setores de serviços requerem políticas e prazos diversos de liberalização e é melhor deixar algumas áreas sob a autoridade do governo.

O enfoque nos direitos humanos está longe de ser abstrato ou teórico, está baseado em experiências no mundo real. O argumento a favor de equilibrar os valores da eficiência econômica e a prudência fiscal com um marco de direitos humanos está apoiado não somente pelo senso comum, mas também pelas evidências. As políticas de privatização têm causado muitas decepções e, em vários casos, desastres completos. À medida que a prestação de serviços privados tem aumentado nos últimos cinco a dez anos, a opinião pública tem registrado mais episódios de disparada de preços, baixa qualidade e corrupção nesses serviços.

As tendências das políticas atuais sugerem que o contrato social – e até mesmo o potencial para um futuro contrato social – está sendo substituído por contratos privados entre governos e prestadores de serviços. Os cidadãos e as cidadãs com direitos a

2 Comissão de Direitos Humanos da ONU. Economic, Social and Cultural Rights: Liberalization of Trade in Services and Human Rights. Report of the High Commissioner, 25 jun. 2002.

exigir responsabilidade social estão sendo transformados em mero público consumidor, que, na melhor das hipóteses, participa indiretamente desses contratos.

As conseqüências da falta de acesso e dos altos custos sobre a vida cotidiana colocam a prestação privada de serviços no centro do debate sobre os direitos humanos. Quando as famílias pobres não podem pagar o acesso à água potável, à educação primária e ao atendimento primário de saúde, as políticas de privatização põem em risco a própria vida, e seus impactos podem resultar diretamente em morte, doença, miséria ou uma vida truncada. O mesmo não se verifica nos impactos de outras políticas importantes, como a liberalização do comércio exterior e os aumentos de impostos. Embora também sejam sérios, são mais indiretos.

É claro que a prestação de serviços do setor público também tem um histórico lamentável em muitos países. No entanto, muitas vezes, os serviços públicos tornaram-se viáveis antes de serem vendidos ou arrendados, demonstrando que podem ser melhorados. Além disso, experiências recentes com medidas de transparência e responsabilidade social vêm empoderando^{NE} grupos cidadãos que passaram a exigir serviços mais eficazes. A vinculação imediata e direta dos serviços básicos com os direitos humanos, a sobrevivência e os meios de subsistência assegura que a participação do setor privado continuará a ser um tema econômico altamente visível e controvertido em todo o mundo.

Experiências nacionais

Embora os relatórios nacionais do *Social Watch* não sejam estudos científicos da prestação de serviços básicos privados, eles fornecem uma considerável quantidade de provas perturbadoras sobre os impactos e os processos de privatização. Num país após outro, ficamos sabendo de aumentos de preços e exclusão social, baixa qualidade de serviços e implementação de políticas sem o mínimo de transparência. Os proponentes da privatização provavelmente argumentarão que as histórias contadas nesses relatórios não têm nenhuma base científica. Porém, como conjunto de evidências, os relatórios do *Social Watch* revelam padrões importantes, que não podem ser simplesmente ignorados, e constituem um argumento sólido para repensar as políticas de privatização e a austeridade orçamentária.

• Processo de privatização

A interferência externa é um dos aspectos mais preocupantes do processo de privatização identificado nos relatórios, originados nos países em desenvolvimento. As políticas de prestação de serviços privados são, com frequência, impostas pelas instituições

de financiamento multilaterais. Na década de 1990, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) condicionaram ao Equador pacotes de créditos substanciais para a privatização da companhia pública de abastecimento de água. As instituições financeiras supervisionaram negociações contratuais secretas que asseguraram altos lucros e resultaram em um dos mais conhecidos desastres de aumento de preço da água do mundo. Finalmente, isso levou a uma crise política que terminou com a expulsão da empresa privada.

Em Gana, a Estratégia de Assistência ao País (CAS, na sigla em inglês)³ do Banco Mundial “classifica o ‘envolvimento do setor privado’ na prestação, operação e administração da infra-estrutura pública e social como uma reforma institucional fundamental” que, uma vez implementada, levaria a um aumento dos patamares de financiamento do Banco. De modo análogo, no documento CAS de 1998 para o México, o Banco Mundial pressionou fortemente a privatização da eletricidade, apesar de maciça resistência popular e de um histórico deplorável de corrupção e aumento de preços, ocorridos após as privatizações anteriores.

O relatório sobre Marrocos⁴ afirma que a ajuda do Banco Mundial para estender a rede de abastecimento de água aos bairros pobres foi condicionada à “adoção de uma política ajustada aos preços reais de mercado, sem considerar a estrutura urbana especial desses bairros, nem a solvência de seus residentes”. O relatório sobre a Bolívia – onde houve um dos mais notórios fracassos da privatização em todo mundo – explica como a política foi ditada do exterior:

Desde o início da década de 1990, o Banco Mundial vem exigindo a privatização da companhia municipal de água (Semapa), como a única solução para o problema da água em Cochabamba. Em 1996, o Banco Mundial condicionou um empréstimo de US\$ 14 milhões à Semapa para a privatização da companhia. Em 1997, o FMI, o Banco Mundial e o BID condicionaram o cancelamento de uma dívida de outros US\$ 600 milhões à privatização da Semapa... O Banco Mundial exigiu uma aplicação rigorosa da política de recuperação plena de custos e que a companhia conseguisse estabelecer uma taxa de retorno alta e garantida durante as negociações. Todos esses custos – acertados consensualmente num processo absolutamente secreto entre a companhia, o governo e as elites locais – refletiram-se nas tarifas de água antes mesmo de qualquer melhoria do sistema de abastecimento.

NE Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata na língua portuguesa. Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderar”, apesar de o verbo ainda não estar dicionarizado.

3 A CAS é um documento de planejamento econômico, abrangendo vários anos, que o Banco elabora periodicamente para cada país tomador de empréstimos. Esse documento fixa os principais critérios do financiamento do Banco Mundial. Quanto mais um país cumprir as condições da CAS, maior será o volume de financiamento que poderá receber.

4 Esse e outros relatórios citados (Gana, Uruguai, Chile, Costa Rica, Nepal, Uganda, Holanda, Honduras, Tailândia e El Salvador) não foram incluídos na edição brasileira, mas constam do CD-ROM que acompanha a publicação, em inglês e em espanhol.

Além disso, vários relatórios do *Social Watch* revelaram casos de corrupção, como acordos de favorecimento nos quais licitantes bem relacionados conseguiram adquirir bens valiosos por uma fração do valor. Em outros, o pior problema tem sido a falta de transparência. Em 2002, o governo da Bulgária revendeu a deficitária companhia *International Water Ltd.*, responsável pelo abastecimento de 1,3 milhão de pessoas, a um licitante privado, sem revelar ao público quem eram os novos donos. De forma similar, na Nicarágua, no fim da década de 1990, o governo vendeu 95% da distribuição de eletricidade para uma única companhia espanhola, sem revelar o contrato à população.

• Impactos da prestação privada

Pelo compromisso fundamental do *Social Watch*, uma análise da privatização, ou de qualquer outra política econômica, considera prioritariamente seu impacto sobre as populações pobres.

É justamente nessa área que o histórico da prestação privada apresenta os maiores motivos para preocupação. Segundo foi identificado nos relatórios, o aumento de preços é de longe o impacto mais generalizado da privatização dos serviços, que tem levado inevitavelmente à exclusão social. Como assinala com ironia o relatório da África do Sul: “Os cidadãos verdadeiros são aqueles com dinheiro em espécie”.

No caso de serviços de infra-estrutura, com frequência as privatizações têm combinado um incentivo à maximização dos lucros com o poder monopólico. Há abundância de exemplos: no fim da década de 1990, a privatização do fornecimento de energia elétrica no Brasil levou a um aumento de 65% para consumidores(as) residenciais, incremento muito maior do que a taxa de inflação; no Peru, as companhias de eletricidade privatizadas, sem nenhuma restrição para fixar tarifas, multiplicaram por 14 os preços reais, entre 1992 e 2002.

Faces da privatização

As narrativas sobre serviços básicos nos relatórios do *Social Watch* sugerem que a privatização está sendo experimentada com políticas diferentes, de acordo com o país e o setor de serviços. A forma mais direta de privatização é a venda: a entrega permanente de bens públicos ao setor privado. Normalmente, envolve uma licitação pública formal, na qual ganha quem fizer a oferta mais alta. Outra forma de privatização é a concessão de longo prazo, na qual o Estado mantém a propriedade formal, porém paga a uma empresa ou ONG para administrar seus bens, fazer investimentos e prestar serviços específicos. (Certos tipos de concessões, como o *leasing* ou arrendamento, não exigem que o operador privado financie os investimentos.) Uma variação comum do arrendamento, especialmente dos serviços de energia e água, é um acordo do tipo “construir-operar-transferir” (BOT, na sigla em inglês), no qual uma empresa constrói e depois administra um serviço durante um período prolongado, antes de entregar os bens ao governo.

A palavra “privatização” está desaparecendo gradualmente dos documentos produzidos pelos bancos de desenvolvimento. “Parceria público-privada” (PPP)⁵ é agora o termo preferido para praticamente qualquer forma de controle dos serviços pelo setor privado. Embora a palavra “parceria” lembre as idéias de cooperação e interesse mútuo, as PPPs são, em sua essência, relações adversárias nas quais a responsabilidade do Estado passa da prestação direta de serviços para assegurar sua realização, por meio de um outro agente. Na saúde e educação, um tipo comum de PPP é a “terceirização”, na qual o governo pode subcontratar

empresas ou ONGs para fornecer serviços – da manutenção de escolas e hospitais à educação e ao atendimento médico. Embora existam diferenças significativas entre a privatização de “venda definitiva” e o arrendamento ou formas de administração das PPPs, todas elas exigem contratos, monitoramento do governo, regulamentação e sua aplicação. Além disso, a maioria requer incentivos ou recursos públicos para servir às pessoas pobres.

Muitos relatórios identificaram a fixação de preços comerciais como um prelúdio à privatização. Embora a introdução e o aumento de tarifas de consumo não retirem o governo da prestação direta de serviços básicos, alguns(mas) autores(as) concebem essa lógica do mercado – a qual exige que mesmo as pessoas mais pobres dediquem parcela maior de sua renda privada a esses serviços essenciais – como uma preparação para o atendimento privado. Finalmente, muitos identificam o que o relatório descreve como privatização por “inércia”. A erosão dos recursos necessários para manter a qualidade dos serviços públicos – com frequência acompanhada de desregulamentação para permitir a participação e o investimento do setor privado – tem resultado numa diminuição da qualidade dos serviços públicos e no crescimento correspondente do fornecimento privado desses serviços para quem pode pagar.

⁵ Para um glossário detalhado dos tipos de PPP, consulte o texto “Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships”. United States Government Accounting Office, abril de 1999. Disponível em: <www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf>.

Na Bulgária, um monopólio da água privatizado aumentou duas vezes os preços no período de três anos, apesar de um contrato que estipulava preços estáveis para o período. Em Gana, onde as tarifas de água aumentaram fortemente em meados da década de 1980 e início da de 1990, o relatório cita uma pesquisa recente que concluiu: “A comercialização da água fez com que os pobres considerem o abastecimento de água como um fator importante em sua situação de pobreza”.

A prestação privada de serviços sociais básicos também resultou em aumento de custos para os provedores públicos e, em última análise, para quem contribui. Na Malásia, em meados da década de 1990, a privatização de serviços médicos essenciais, como o fornecimento de remédios e de suprimentos hospitalares, levou ao aumento de custos no atendimento médico governamental, sem melhoria dos serviços. Em 1996, a privatização de serviços de apoio, como manutenção, equipamentos e limpeza, aumentou de quatro a cinco vezes os custos operacionais.

Em outros casos, embora a prestação privada possa ainda não ter sido implementada, os preços dos serviços públicos subiram. Governos que não tinham orçamento suficiente (ou talvez o compromisso político) para prestar serviços básicos universais, especialmente nas áreas de saúde e educação, impuseram tarifas de consumo para a recuperação de custos. Na Colômbia, as reformas educacionais da década de 1990 forçaram os pais e as mães a pagar por um leque amplo de serviços relacionados à escola, incluindo a manutenção de prédios, materiais didáticos, telefone, água e eletricidade – e até mesmo o salário de zeladores(as) e secretárias!

Embora o aumento das tarifas de consumo seja um grande peso para quem pode pagar, pode ser catastrófico para quem não pode. O relatório sobre a África do Sul revelou que quase 10 milhões de pessoas foram privadas do serviço de abastecimento de água, entre 1994 e 2002. A falta de pagamento foi a razão principal. (A prestação privada foi iniciada em 1997.) Houve relatos de que os desligamentos em comunidades rurais pobres e assentamentos urbanos informais forçaram algumas pessoas a se voltar para fontes de água contaminadas, causando surtos de cólera e centenas de mortes.

Outra tendência preocupante que emerge dos relatórios é a privatização gradual, resultante não de uma escolha política intencional, mas da negligência. Tomando emprestado uma frase reveladora do relatório sobre o Uruguai, a privatização está ocorrendo por “inércia”, à medida que o governo deixa de financiar adequadamente ou de reformar serviços públicos essenciais. Em um país após outro, o financiamento público tem caído continuamente, deixando os serviços governamentais em situação muito inferior aos privados. Ao mesmo tempo, desregulamentação e mesmo incentivos especiais têm permitido que os provedores privados entrem no mercado de serviços básicos e aí se expandam. Quando as alternativas privadas com preços comerciais coexistem com serviços públicos escassamente financiados, o resultado é

um sistema de “dois patamares”, no qual quem tem renda suficiente desfruta de serviços melhores, enquanto as pessoas pobres têm acesso somente aos serviços de baixa qualidade.

No Chile, um país com instituições fortes e um crescimento econômico impressionante, a reforma educacional tem contribuído para canalizar subsídios públicos para as escolas privadas, que têm liberdade para escolher estudantes de melhor preparo e com mais recursos econômicos. À medida que governos municipais com recursos menores são forçados a aceitar mais estudantes de baixa renda, a qualidade tem sido afetada, induzindo um número maior de pais e mães a rejeitar a educação pública gratuita.

Na Costa Rica, onde a educação pública de qualidade tem sido um fator importante na equidade social e nos padrões de vida elevados, a proliferação de escolas privadas afasta os(as) estudantes de mais recursos das escolas públicas, que têm cada vez menos fundos. Como lamentaram o autor e a autora do relatório costarricense: “Assim, a educação passou de ser um mecanismo de mobilidade social para tornar-se um instrumento de *status* e exclusão”.

O relatório sobre a Malásia repete um tema que aparece de forma alarmantemente comum nos países: “Surgiram dois sistemas – educação privada de qualidade mais alta para aqueles que podem pagar e educação pública de qualidade inferior para os de baixa renda”. Os relatórios sobre Nepal e Uganda apresentaram resultados virtualmente idênticos de exclusão social baseada na renda nas áreas de saúde e educação.

Em alguns casos, o crescimento da provisão de serviços privados não é simplesmente uma alternativa ao setor público e pode tornar-se uma ameaça direta a esse setor. Por exemplo, no sistema de atendimento à saúde da Alemanha, o

processo de desregulamentação [...] está avançando com cautela, embora tenha implicações para a sociedade como um todo. As pessoas com renda suficientemente alta podem optar por deixar os fundos de seguro de saúde regulamentados. As seguradoras privadas podem oferecer serviços a pessoas jovens e saudáveis por um preço muito menor. Como consequência, os fundos de seguro de saúde regulamentados ficam com uma proporção maior de membros com custos mais elevados.

De forma similar, na Holanda, os cortes nos gastos com saúde pública têm sido acompanhados pelo crescimento do seguro privado, cuja disponibilidade está baseada na capacidade de pagamento. O relatório dos Estados Unidos resume uma tendência global que os economistas algumas vezes chamam de *cherry picking* ou *cream-skimming*.^{NT}

NT Expressões de difícil equivalência em português, que significam escolher os melhores num grupo ou população, especialmente para auferir vantagens ou lucros. Uma possível aproximação seria “escolher o filé *mignon*”.

À medida que aumenta o número oficial de pobres [nos Estados Unidos], os estados ficaram com responsabilidade maior, porém com menos recursos para fornecer os serviços básicos aos pobres. As tentativas de privatizar serviços públicos centrados na ajuda aos pobres têm sido limitadas pela falta de interesse do setor privado, pois esses serviços não apresentam suficiente lucratividade. Nas duas últimas décadas, houve uma erosão do emprego no setor público, à medida que os governos federal, estaduais e municipais concediam a contratantes privados as oportunidades de investimento nos serviços mais lucrativos, como transportes para subúrbios afluentes, enquanto deixavam os mercados menos lucrativos para o setor público.

Em todo o mundo, a qualidade dos serviços públicos declina, mesmo com o público consumidor pagando mais por esses serviços. Embora os entusiastas do mercado ponham a culpa na corrupção e na incompetência dos governos, não podem explicar por que muitas instituições do setor público – tanto no mundo desenvolvido como nas nações em desenvolvimento – conseguem prestar serviço de alta qualidade e amplo acesso. Uma razão óbvia são os recursos, pois décadas de ajustes e austeridade fiscal solaparam os orçamentos nacionais, e, agora, os governos têm menos fundos para atender a necessidades maiores.

Na Índia, os gastos públicos com educação despencaram de 4,4% do PIB, em 1989, para somente 2,75%, dez anos depois; já o financiamento público do atendimento à saúde era, em 1993, de 1,25% do PIB e caiu, em 1999, para 0,9%. Em virtude dos grandes cortes no orçamento social, o autor e a autora do relatório nacional da Espanha fizeram uma defesa emocionada da equidade:

Assim, devemos discutir não somente as privatizações, como também os compromissos e a solidariedade. É urgente ter um plano governamental, não somente para cuidar dos sem-teto, como também para enfrentar a pobreza e a exclusão em geral, com orçamentos definidos que aloquem um percentual maior do PIB aos gastos sociais. Para defender os direitos humanos, econômicos e sociais de todos cidadãos, baseados no interesse social e não na lucratividade econômica, o governo precisa aumentar os gastos públicos e direcionar os recursos públicos para áreas como educação, saúde e nutrição – onde esses recursos terão mais probabilidade de terem impacto na redistribuição de renda e nas oportunidades.

Além de analisar o impacto sobre as populações pobres e os problemas gerais de desempenho, muitos relatórios também estão concentrados sobre os efeitos da privatização em grupos vulneráveis específicos. Um número considerável de relatórios analisou o impacto da privatização dos serviços sobre as mulheres. O relatório sobre Honduras expressou a opinião de muitos:

O desaparecimento da responsabilidade governamental pela manutenção dos serviços públicos tem forçado as mulheres a duplicar ou triplicar sua jornada de trabalho, assumindo uma

carga maior no lar, mais horas de trabalho voluntário nas comunidades e atividades geradoras de renda, em detrimento de sua saúde, qualidade de vida e tempo livre.

No Chile, onde o seguro-saúde está sujeito a preços comerciais, os prêmios de seguros para mulheres em idade reprodutiva são três a quatro vezes mais altos do que para homens na mesma faixa etária. A lógica de preços do mercado “penaliza a vida reprodutiva da mulher”. De forma análoga, na Colômbia, o seguro médico comercial não somente reduziu significativamente o percentual geral de pessoas com cobertura, como também discriminou as mulheres, que, sendo pequena maioria na população, representam somente 39% das pessoas com seguro.

Alguns relatórios também exploraram as relações entre privatização e as abordagens tradicionais comunitárias de provisão de serviços. O relatório sobre a Tailândia foi especialmente enfático sobre o papel da cultura e das “vozes do saber local” na administração dos recursos de água. Ao discutir a reforma planejada para a administração de uma bacia fluvial, o relator afirmou:

a participação de cima para baixo proposta pelo governo vai envolver a organização de grupos de usuários de água e um subcomitê da bacia fluvial, que supervisionará a administração dos recursos de água locais e estabelecer regras estritas para todos os usuários – cujos métodos de administração são diferentes devido a suas culturas comunitárias. Além disso, cada bacia fluvial é ecologicamente diferente e apresenta distintos sistemas de irrigação, exigindo variadas técnicas de administração e manutenção.

E prosseguiu argumentando que o “conhecimento” da água requer não somente *know-how* técnico, como também uma compreensão da sustentabilidade num determinado contexto sociocultural. Nessa perspectiva, as mudanças naturais, mesmo aquelas que causam incertezas na produção, são encaradas como “fenômenos normais”, que as pessoas não devem procurar controlar. Além disso, a abordagem tradicional baseada na comunidade não é impulsionada pela premissa de que a eficiência ótima maximiza a produção, mas pelo conceito de que a moderação assegura a sustentabilidade.

• **Desempenho e qualidade**

Quem defende a privatização afirma constantemente que as empresas privadas fornecem serviços de forma mais eficiente, com melhor qualidade e que prestam mais atenção às necessidades do público consumidor. Algumas vezes isso acontece; outras, não. Antes que fosse revendida em 2002, a companhia privada de água da Bulgária cobrava demais dos(as) consumidores(as), cortava serviços de forma aleatória e não respondia às queixas. Entre 2000 e 2001, as companhias elétricas privatizadas de El Salvador tiveram 44 mil apagões e meio milhão de queixas do público. Entre os(as) clientes do principal distribuidor de eletricidade do país, uma em cada três pessoas tinha uma queixa.

Vários anos após a privatização, os freqüentes apagões ainda são um grande problema de eletricidade na Malásia. Depois da privatização dos sistemas de abastecimento de água nas cidades de Rabat e Tétouan, no Marrocos, os preços aumentaram enquanto o serviço caracterizou-se por contas confusas, irregulares e, muitas vezes, erradas. No relatório sobre a Nicarágua, a lista de queixas sobre a privatização da eletricidade é assombrosa:

O monopólio tem violado os regulamentos aprovados, os prazos das tarifas, assim como o alcance, as condições e a qualidade dos serviços. O “incentivo empresarial” que receberam possibilitou que operassem impunemente em relação aos usuários, ignorando reclamações por cobranças indevidas (erros nas faturas, energia não-medida, pagamentos fora do prazo etc.), leituras de medidores alteradas, serviços de iluminação pública pagos e que não foram fornecidos, falhas de voltagem, danos a pequenos eletrodomésticos, perda de produtos nas empresas etc.

Os serviços públicos têm futuro?

Os casos apresentados nos relatórios do *Social Watch*, assim como as numerosas provas encontradas em todo o mundo, revelam que a privatização dos serviços básicos é uma escolha política arriscada, que pode prejudicar grupos vulneráveis e impedir o estabelecimento de um contrato social que promova a equidade. Em serviços de infra-estrutura, a transferência de um monopólio natural para uma empresa privada muitas vezes tem como consequência preços mais altos. Isso é ainda mais provável na ausência de um organismo regulador capaz e autônomo, caso típico dos países em desenvolvimento que possuem instituições débeis. Nos serviços sociais, as taxas de consumo e a deterioração da qualidade da saúde e educação públicas vêm atingindo mais gravemente as pessoas pobres. O fato de os cortes orçamentários e os incentivos para os provedores privados atraírem consumidores(as) com maior poder aquisitivo impõe baixa qualidade e acesso limitado a quem não tem dinheiro.

É certamente exagerado afirmar que a participação do setor privado nos serviços sempre resulta em desempenho medíocre ou exclusão social. No entanto, não é exagero argumentar que essa abordagem das reformas muitas vezes não apresentou os benefícios prometidos e vem prejudicando as populações pobres. Entretanto, apesar dos resultados preocupantes nos serviços que são mais importantes para a vida das pessoas, as políticas que promovem a prestação privada têm ganho impulso, no lugar de gerar atitudes de prudência.

De onde vem esse impulso? Primeiro, vem das crises orçamentárias. Com demasiada freqüência, a privatização, realizada pelo aumento de tarifas de consumo ou da venda de bens, é essencialmente uma medida macroeconômica, para cortar o déficit público ou reduzir a dívida. Como argumenta a autora do relatório sobre o Líbano:

A principal razão para a privatização no Líbano é de ordem fiscal. Com 85% dos gastos governamentais alocados a despesas fixas (salários e serviço da dívida), há pouco espaço para mais austeridade. O governo argumentava que os recursos arrecadados com as privatizações maciças eram a única forma de o Líbano escapar da armadilha da dívida.

Para muitos governos, pressionados pelo FMI para equilibrar o orçamento, a privatização significa apenas receita, e não redução da pobreza. Afinal de contas, de acordo com a lógica por trás da disciplina fiscal, os déficits e a dívida só podem aumentar até certo ponto, a inflação deve ser controlada e o governo não pode pagar pela necessidade de todas as pessoas. Isso é verdade, porém cabe fazer a seguinte indagação: o que pode (e deve) o governo proporcionar aos cidadãos e às cidadãs e com quais meios? Não parece ousado demais afirmar que serviços básicos devem ocupar uma posição muito alta na lista de prioridades de qualquer governo.

Entretanto, ao promover a privatização e a comercialização dos serviços, os países poderosos e as instituições globais facilitam que os governos negligenciem suas obrigações mais básicas e evitem escolhas políticas difíceis, mas imprescindíveis no cumprimento dessas obrigações. Se os cidadãos e as cidadãs precisam gastar muito mais para pagar água e atendimento à saúde, o governo pode gastar os recursos públicos em outras áreas, ainda que as pessoas pobres não sejam beneficiadas. Além disso, quando os serviços só estão disponíveis em troca de dinheiro, os líderes políticos não precisam implantar impostos progressivos ou medidas de subsídios cruzados que poderiam irritar grupos influentes.

Outro motivo para a institucionalização da privatização dos serviços é que, em muitos casos, os serviços públicos apresentaram um péssimo desempenho ou excluíram os pobres. Muitos relatórios do *Social Watch* identificam esses problemas. A necessidade de melhorar os serviços é uma posição mais defensável do que o equilíbrio dos orçamentos. O argumento é difícil de resistir: se os serviços já são de baixa qualidade e pouco acessíveis, como poderia uma reforma agravar essa situação?

Cabem duas respostas ao argumento moralista dos privatizadores. Primeiro, o problema dos serviços ruins não pode simplesmente ser isolado das limitações fiscais já descritas. Os defensores da privatização culpam instintivamente a incompetência ou a corrupção pelos serviços públicos insatisfatórios. Embora esses fatores às vezes tenham incidência, recursos insuficientes solaparam a capacidade do setor público ao longo de 20 anos de austeridade orçamentária. Numa estratégia que tem sido denominada de “desfinanciar e difamar”, à medida que os serviços governamentais pioram ou ficam mais caros (ou as duas coisas), o público consumidor apresenta menos resistência às alternativas do setor privado. Segundo, como fica demonstrado em tantos relatórios, a privatização de um serviço público falido não é garantia de serviço para as

camadas pobres. Embora uma empresa privada possa até aumentar a eficiência, isso pode ser feito em parte por um aumento de preços que ultrapasse as possibilidades dessas populações.

Uma sugestão inteligente para solucionar esse problema é conceder subsídios aos(às) consumidores(as) pobres ou diretamente à companhia que serve pessoas de baixa renda que não podem pagar preços de mercado. No entanto, as antigas dificuldades em concentrar subsídios em determinado grupo tornam inviável essa abordagem em países com instituições débeis para identificar e cadastrar essas pessoas. Mais ainda, isso levanta a seguinte indagação: por que entregar recursos públicos escassos a uma empresa que vai maximizar os lucros, sem ao menos tentar reformar o atual serviço público?

Finalmente, as privatizações estão sendo promovidas pelas instituições de governança internacional, os governos que as controlam e as empresas que fazem pressão política sobre os dois grupos. Como está ilustrado por exemplos nos relatórios, o Banco Mundial tem usado as condicionalidades dos empréstimos para promover a privatização dos serviços, comercialização dos preços e a liberalização dos investimentos estrangeiros nos setores de serviços básicos. Em 2001, a Corporação Financeira Internacional, o braço privado do Banco, apontou os serviços de infra-estrutura e sociais como “setores de fronteira” para a privatização.

A Estratégia de Desenvolvimento do Setor Privado 2002 do Banco Mundial – promovida fortemente pelo governo Bush – prevê a separação entre serviços lucrativos e deficitários. Essa divisão da clientela facilita a escolha do *filé mignon* pelas empresas que compram serviços lucrativos – voltados para quem tem renda suficiente, fundamentalmente consumidores e consumidoras urbanos e de classe média – e deixam os serviços deficitários, voltados para pessoas pobres, nas mãos do governo e das ONGs. Essa situação pode excluir, de forma permanente, a possibilidade de subsídios públicos cruzados, nos quais consumidores(as) mais ricos(as) ajudariam a cobrir os custos de consumidores(as) de baixa renda. Isso poderia institucionalizar o sistema de dois patamares descrito em tantos relatórios do *Social Watch*, deixando para pessoas de baixa renda serviços de menor qualidade.

A principal organização de desenvolvimento do mundo divulgou recentemente um documento preliminar de trabalho, o Relatório de Desenvolvimento Mundial 2004, intitulado “Making Services Work for the Poor” (Fazendo os Serviços Funcionarem para os Pobres). Utilizando provas altamente seletivas e prestando pouca atenção aos riscos, o documento defende a substituição dos serviços públicos nacionais por empresas privadas, ONGs, governos locais e comunidades. Em grande medida, descarta a opção de aumentar o financiamento público e ignora completamente o papel cumprido pelos empréstimos dos pacotes de ajuste ao solaparem os orçamentos dos serviços públicos. Como muitos serviços públicos bem financiados funcionam de forma adequada – até mesmo em países muito pobres – e como há um entendimento maior de como a transparência e a participação da cidadania podem aumentar a responsabilidade das instituições públicas, o silêncio daquele relatório sobre a reforma dos serviços governamentais existentes parece ser mais baseado em ideologia do que em análises.

O histórico contraditório da provisão privada de serviços básicos não justifica uma rejeição categórica das políticas de privatização. Da mesma forma, o baixo desempenho de alguns serviços administrados pelo governo não pode justificar a redução global do Estado, realizada pelas principais instituições de desenvolvimento. Para determinar se a reforma dos serviços deve ser implementada pela prestação privada ou sob controle governamental, é preciso analisar as necessidades sociais e as condições institucionais em cada caso.

No entanto, como os riscos da privatização podem prejudicar, de forma séria e permanente, os meios de vida da população mais pobre do mundo, é recomendável uma abordagem cautelosa das reformas. Atualmente, as instituições internacionais de crédito assumem a posição de “privatizar primeiro e perguntar depois”. Com muita frequência, essa confiança ingênua nos processos e resultados das reformas de mercado impõe privações precisamente aos grupos que essas organizações deveriam proteger. Já é hora de deslocar o ônus da prova daqueles que questionam as soluções arriscadas para aqueles que as propõem. ■

Direitos humanos sucateados, uma ameaça às pessoas pobres

MILOON KOTHARI

Enquanto em âmbito internacional prossegue o debate sobre se a globalização pode ou não trazer benefícios às populações pobres, a realidade é que o aprofundamento das desigualdades de renda e de oportunidades entre nações, e no interior delas, tem levado ao aumento do número de pessoas sem habitação adequada e segura. Os direitos humanos das pessoas e comunidades à habitação, à água e ao saneamento – assegurados pela lei internacional e pelos compromissos das metas de desenvolvimento assumidos nas cúpulas mundiais, incluindo a Cúpula do Milênio e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – continuam sendo solapados à medida que o processo de privatização se aprofunda e se acelera. Já é tempo de repensar as atuais políticas econômicas e sociais globais e reassumir nossos compromissos com os princípios e as normas dos direitos humanos, que oferecem o único paradigma real para melhorar a vida de milhões de pessoas pobres.

Estima-se que 600 milhões de pessoas que moram em centros urbanos e mais de 1 bilhão de pessoas que moram em zonas rurais vivem atualmente em habitações superlotadas e de baixa qualidade, sem sistemas adequados de abastecimento de água, saneamento, esgoto ou coleta de lixo. Mais de 1,2 bilhão de pessoas ainda não têm acesso à água potável e 2,4 bilhões não possuem serviços adequados de saneamento. A grave situação coloca essas populações em situação de risco permanente. Também ameaça vários direitos humanos, incluindo o direito à habitação adequada. As políticas de globalização têm acelerado as tendências à privatização dos direitos humanos, tais como o direito à água, muitas vezes levando à violação dos direitos das pessoas pobres.

Os organismos de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) estão cada vez mais preocupados com os impactos negativos da privatização sobre a satisfação dos direitos humanos.¹ Em setembro de 2002, o Comitê de Direitos da Criança teve uma discussão geral sobre o papel dos prestadores de serviço no setor privado, e, em novembro do mesmo ano, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) adotou o Comentário Geral 15, sobre o direito à água.² Este artigo analisa alguns desses acontecimentos, assim como os resultados preliminares da pesquisa realizada para a Relatoria Especial da ONU para Habitação Adequada.³

Todas as pessoas – mulher, homem, jovem ou criança – têm o direito de ter um lar seguro e de viver numa comunidade em paz e com dignidade. Esse direito tem recebido reconhecimento

global e está estabelecido firmemente em vários instrumentos internacionais de direitos humanos,⁴ principalmente no Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ao ratificar esses tratados e instrumentos, os Estados aceitaram voluntariamente a obrigação de implementar progressivamente o direito à alimentação, à saúde, à habitação adequada e uma série de outros direitos e serviços, incluindo o abastecimento de água e saneamento – essenciais para o bem-estar populacional.

A globalização e o processo de crescente integração econômica têm limitado a capacidade de os Estados fornecerem recursos apropriados para atender aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo habitação e serviços sociais essenciais. Vários fatores macroeconômicos influenciam a disponibilidade de recursos para gastos sociais, incluindo:

- resultados pequenos ou mesmo negativos da liberalização comercial nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos;
- volatilidade financeira em seguida à desregulamentação do fluxo de capitais, combinada com aumentos das taxas de juros, que afetam o acesso ao crédito e às hipotecas;
- aumento na especulação com terras, resultante de uma maior competição pelos melhores locais em cidades que estão sendo rapidamente globalizadas. Isso, com frequência, força residentes de baixa renda a se mudarem para locais menos desejáveis e com disponibilidade de serviços inadequada;
- forte ônus do serviço da dívida;
- limitações fiscais e medidas de austeridade impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial – formuladas primariamente para reduzir os gastos públicos –, levando invariavelmente a reduções nas alocações financeiras para os setores sociais;
- o processo de reforma do setor público, especialmente pela descentralização e privatização.

A crescente competição entre as cidades para atrair capital e negócios que gerem empregos e fontes de receitas fiscais tem levado à ampliação das desigualdades entre essas cidades, com conseqüentes discrepâncias na qualidade dos serviços essenciais prestados às populações. No setor de habitação urbana, a confiança

1 Ver também os trabalhos dos relatores especiais da ONU: "The right to food", de Jean Ziegler, e "The right to drinking water and sanitation", de El Hadji Guisse, disponíveis em: <www.unhchr.ch>.

2 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 15, "The right to water", E/C 12/2002/11, novembro de 2002.

3 Comissão de Direitos Humanos. "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living", de Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, março de 2002, parágrafos 49-65. Ver também os documentos preparados por David Westendorff, Deepika Naruka e Liana Cisneros. Atualmente, há pesquisas em andamento nos países do Mercosul – Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil –, disponíveis em: <www.coopere.net/direitoshumanosrhc/index.htm>. Ver também "Global survey on the right to adequate housing and social services", preparado por Social Alert, com contribuição ao trabalho do relator especial, disponível em: <www.socialalert.org/e-camp.html>.

4 Ver <www.unhchr.ch/housing/f2echou.htm>.

nos mecanismos de mercado tem resultado no abandono das populações pobres. A contínua deterioração das condições enfrentadas pela maioria dos(as) pobres em todo o mundo traz grande preocupação de que a globalização sem controle não possa atender aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à habitação adequada.

Apesar das limitações e dificuldades que enfrentam, os governos centrais ainda cumprem um papel importante ao reconciliar políticas macroeconômicas com objetivos sociais, levando em conta a primazia de suas obrigações com os direitos humanos. Os governos têm a responsabilidade de realizar intervenções orientadas para garantir o acesso universal a serviços públicos numa base justa e equitativa, incluindo abastecimento de água e saneamento. Isso é fundamental para o atendimento do direito à habitação adequada.

Bem social ou mercadoria?

A água é essencial para a vida humana e para todas as formas de vida na Terra. Os recursos de água doce são parte dos recursos coletivos globais, e não mercadoria privada para ser comprada, vendida ou comercializada com fins lucrativos.⁵ O acesso à água potável é um dos objetivos principais das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) a serem atingidas até 2015 e está diretamente vinculado a outras MDMs relacionadas à pobreza, à alimentação, à saúde e à habitação.

Historicamente, o saneamento tem recebido menos atenção – embora registre taxas de acesso ainda mais baixas e exista grande necessidade de mais apoio nessa área. Em torno de 2,4 bilhões de pessoas no planeta não possuem acesso adequado a saneamento –

5 No Comentário Geral 15, o CDESC afirma categoricamente: “O direito humano à água é indispensável para uma vida com dignidade humana. É um pré-requisito para o exercício de outros direitos humanos... A água deve ser tratada como um bem social e cultural e não primariamente como um bem econômico”.

mais do dobro do número de pessoas que não têm acesso à água potável. Trata-se de um componente importante da habitação adequada e está relacionado a outros direitos, incluindo o direito à vida, à saúde e à alimentação e, também, à segurança e à educação.

Um acontecimento bem-vindo foi o recente estabelecimento de uma nova meta – acordada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, até o ano 2015 – de reduzir à metade o número de pessoas sem acesso a serviços de saneamento. A privatização do abastecimento de água e do serviço de saneamento merece maior atenção ao fazermos a avaliação do impacto da globalização sobre o direito à habitação adequada.

Sem acesso à água potável, o direito à habitação adequada perde seu significado. É obrigação clara do Estado, incluída no Comentário Geral 15, garantir que “nenhum domicílio seja privado do direito à água baseado no *status* [legal] da habitação ou da terra” e que “áreas urbanas carentes, incluindo os moradores de assentamentos humanos informais e os sem-teto, tenham acesso a instalações de água apropriadamente mantidas”. O CDESC vem trabalhando constantemente na questão da indivisibilidade dos direitos humanos e das inter-relações do direito à habitação adequada com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Para muitos governos e instituições políticas internacionais, conseguir o equilíbrio entre os ganhos prometidos da privatização em termos de eficiência econômica e redução dos custos de serviços e de seus custos sociais é uma questão complexa e delicada. De fato, a globalização empresarial e sua expressão clara na privatização dos serviços são algumas das grandes ameaças ao acesso universal à água potável e ao saneamento. Ao transformar um bem social e um recurso escasso em mercadoria econômica, os planejadores econômicos e políticos do mundo alegam que os recursos existentes podem ser administrados e consumidos de forma eficiente, de acordo com os princípios do mercado competitivo. Isso está longe de ser verdadeiro e há muitas razões importantes para se opor à privatização.

Caro e ruim

De uma perspectiva de direitos humanos, podem ser retiradas três lições fundamentais da experiência com a privatização dos serviços de água.

Ênfase nos lucros

Com frequência, a privatização tem resultado em aumentos de tarifas. Governos endividados são pressionados pelas políticas do FMI e do Banco Mundial para aumentar as taxas de consumo da água, visando atrair investimentos do setor privado para os serviços de abastecimento. Em muitos casos, as empresas conseguem que garantias de lucros sejam estipuladas em seus contratos.⁶

Outra preocupação é que o Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais muitas vezes defendem a separação ou *unbundling* dos serviços – separando as áreas rentáveis das não-rentáveis nos serviços de abastecimento de água e saneamento. Permanecem no setor público os setores não-rentáveis, como infra-

6 Por exemplo, se os(as) consumidores(as) utilizarem menos água do que o previsto, as empresas podem aumentar as tarifas, de modo que os lucros não fiquem abaixo do predeterminado.

estrutura, tratamento de esgoto, abastecimento de áreas faveladas e o serviço de água rural. Essa separação dos serviços de água, além de tornar explícitos os subsídios, é considerada parte do trabalho preparatório necessário para oferecer às empresas privadas de água pacotes atraentes de investimento.⁷

A privatização muitas vezes leva à perda de empregos. São comuns as demissões maciças à medida que as empresas tentam minimizar os custos e maximizar os lucros. Com frequência, os serviços e a qualidade da água correm riscos por causa da falta de pessoal. Assim, as demissões têm um duplo impacto negativo: prejudicam o público consumidor e os(as) trabalhadores(as) diretamente envolvidos(as).

Serviços inadequados e de baixa qualidade

Muitas vezes, a privatização provoca uma redução do acesso das pessoas pobres aos serviços sociais básicos. Nos países em

7 GRUSKY, Sara. *Profit streams: The World Bank and greedy global water companies*. Relatório de Public Citizen, set. 2002. Disponível em: <www.citizen.org/documents/ProfitStreams-World%20Bank.pdf>.

desenvolvimento, encontrar água potável e a preços baixos é uma luta diária da maioria da população pobre. Em muitas cidades e vilas dos países em desenvolvimento, um número em torno de 50% a 70% da população encontra-se em favelas e áreas de ocupação, sem habitação adequada ou serviços básicos. Para conseguir água, muitas pessoas pobres terminam pagando até 20 vezes mais do que as ricas.⁸

Preços de água mais altos forçam quem é pobre a utilizar pouca ou nenhuma água. Os riscos no fornecimento do serviço derivados da privatização – interrupções do fornecimento ou deterioração da qualidade da água – apresentam sérios perigos para a saúde. Esses riscos podem ocorrer em vários cenários relacionados à privatização, como, por exemplo, em casos de projetos falidos (Tucumán, Argentina), contratos inviáveis (Dolphin Coast, África do Sul), companhia falida (Azuriz, província de Buenos Aires, Argentina), aumentos de preços socialmente insustentáveis (Cochabamba, Bolívia) e corrupção e contabilidade distorcida (Grenoble, França). O aumento dos preços da água tem um impacto especialmente negativo sobre as populações pobres porque a impossibilidade de ter acesso à água potável pode apresentar sérios riscos à saúde.⁹

Responsabilidade de quem?

A privatização pode reduzir a responsabilidade social e o controle local. Em muitos casos, os governos fazem acordos de longo prazo com as empresas de abastecimento de água, concedendo direitos de distribuição exclusiva e, portanto, sancionando o monopólio. As empresas multinacionais prestam contas a seus acionistas, e não às cidadãs e aos cidadãos dos países onde operam. Houve casos de corrupção no processo de privatização, onde os sistemas de limites e controles eram débeis.¹⁰ As negociações e os detalhes contratuais são normalmente realizados a portas fechadas, e isso estimula os subornos. No entanto, a pessoa comum, diretamente afetada, é mantida sem informações.¹¹

Como é extremamente difícil reverter uma privatização já implementada, é necessário reforçar o mecanismo de monitoramento participativo. Os acordos comerciais multilaterais dão às corporações

recursos legais poderosos. Assim, ações legais de indenização abertas por companhias de abastecimento de água tornam proibitivo o custo do cancelamento de contratos.

Assegurar que as necessidades locais sejam tratadas com participação comunitária mais ampla é o fator essencial para promover uma maior responsabilidade social. Nas Filipinas, onde a política de recuperação de custos esteve bem acima da média asiática, os distritos de água têm uma estrutura organizacional com representação dos(as) usuários(as). No estado de Rajastão, na Índia, uma organização da sociedade civil, Tarun Bharat Sangh, obteve resultados notáveis trabalhando com habitantes das vilas para regenerar água subterrânea por meio de recuperação ambiental.¹²

As privatizações também solapam a qualidade da água e a sustentabilidade ecológica. As companhias de água trabalham para enfraquecer as regulamentações sobre a qualidade da água e os padrões ambientais, quando consideram que essas medidas aumentam os custos de operação. Além disso, o estímulo ao consumo é uma estratégia típica de qualquer empresa privada movida pelo lucro. Em 1996, uma equipe do Banco Mundial liderada por John Briscoe – agora responsável pelas políticas de água – fez críticas aos níveis de vazamento entre 1% e 5% existentes no sistema público da Alemanha por serem “demasiadamente baixos”. De acordo com o relatório, deve-se permitir o vazamento, se o custo de eliminá-lo for maior do que o preço pelo qual essa água poderia ser vendida. A equipe de Briscoe não somente achava que as empresas privadas de água teriam mais desperdício, mas também ela encorajava isso.¹³

Conscientes das previsões sombrias, as empresas estão com pressa para conseguir acesso à água que possa ser vendida com lucros enormes. A extração maciça de água de suas fontes naturais pode resultar em desequilíbrios ecológicos, como o esgotamento dos aquíferos e a contaminação da água subterrânea.¹⁴ Uma vez esgotado ou contaminado, é quase impossível restaurar um aquífero.

À luz dessas preocupações, é importante observar que algumas das melhores práticas na provisão de água e saneamento em países desenvolvidos e em desenvolvimento são de empresas operadas publicamente. A maioria das pessoas na América do Norte, na Europa e no Japão recebe serviços de água e saneamento de empresas de propriedade e funcionamento públicos. Essas empresas públicas muitas vezes podem ser favoravelmente comparadas, em termos de eficiência, com empresas operadas de forma privada. Alguns exemplos de reformas de empresas de água do setor público podem ser encontrados em São Paulo (Brasil), Debrecen (Hungria), Lilongüe (Malauí) e Tegucigalpa (Honduras).¹⁵ De fato, uma comparação da prestação pública de serviços entre vários países em desenvolvimento concluiu que “sistemas de abastecimento de água inteiramente públicos estão entre os serviços de melhor desempenho em geral”.¹⁶

8 “WSSCC and UN-Habitat Call for Urgent Action to Address Water and Sanitation crisis”, Conselho Colaborador de Abastecimento de Água e Saneamento e *release* da ONU-Habitat, 29 de janeiro de 2002.

9 Por exemplo, na África do Sul, as tarifas de água impostas em 1999 forçaram algumas pessoas pobres em KwaZulu-Natal a recorrer à água poluída do rio. Funcionários(as) da saúde pública atribuem o surto de cólera de 2001, que matou dezenas de pessoas, à política de preços da água. O Comentário Geral 15 afirma que “violações da obrigação de respeitar [direitos] derivam da interferência do Estado no direito à água. Esta inclui [...] aumentos discriminatórios ou impossíveis de pagar nos preços da água”.

10 O Banco Mundial promove o sistema francês de privatização da água por meio de concessões. No entanto, esse sistema foi desacreditado por um relatório de auditoria francesa de 1997. Segundo o relatório, o sistema padece de corrupção, falta de transparência e de competitividade. O jornal francês *Le Monde* advertiu que o sistema francês “deixava conselheiros eleitos sem apoio para enfrentar conglomerados de imenso poder político, econômico e financeiro”. In: HALL, David. World Bank – Politburo of water privatisation. Disponível em: <www.bicusa.org/ptoc/html/psiru_water.htm>.

11 Houve alegações de corrupção em muitas regiões do mundo. Por exemplo, as multinacionais francesas Suez-Lyonnaisse e Vivendi foram condenadas na França pelo pagamento de suborno para obter concessões de água. Porém, o Banco Mundial continuou a apoiar essas empresas. Na África do Sul, Suez-Lyonnaisse foi acusada de ter lucros excessivos, cobrar tarifas altas demais pelos serviços e impedir que o município pagasse a trabalhadores e trabalhadoras um salário digno.

12 E/CN.4/2002/59 (ver nota 3).

13 HALL, op. cit.

14 OTIS, Ginger Adams. “World Without Water”, agosto de 2002.

15 Para outros exemplos e evidências, ver o texto de David Hall, “Water in public hands”, de junho de 2001, disponível em: <www.psiru.org>.

16 Apud MARTIN, Brendan. Privatisation of municipal services: potential, limitations and challenges for the social partners. Genebra: OIT, 2001, p. 28. (Documento de trabalho da OIT n. 175).

Trabalho pesado

São devastadoras as conseqüências de não ter acesso adequado à água, especialmente para as mulheres e as crianças.¹⁷ Quando a água não está prontamente disponível, são as crianças e as mulheres que têm de passar boa parte do tempo trazendo água para casa. Isso tem um impacto negativo sobre saúde, segurança e educação. Descobriu-se que meninas que vivem em lares sem latrinas têm baixa freqüência escolar.

São as mulheres e as meninas que suportam a maior parte da sobrecarga de abastecer com água os domicílios nas áreas rurais e, muitas vezes, têm de caminhar grandes distâncias à procura de água para atender às necessidades mínimas da família.¹⁸ Nos países mais pobres, uma em cada cinco crianças morre antes de completar 5 anos, principalmente de doenças infecciosas relacionadas à insuficiência ou à contaminação da água.¹⁹ A falta de água contribui para muitos outros sofrimentos das mulheres.

Na Índia, a pouca disponibilidade de água acarreta um baixo crescimento da vegetação. Isso significa que há menos pastagens, diminuindo a produção de leite e de estrume de gado – usado como combustível e fertilizante. Uma produção menor de estrume de gado significa uma redução da produção agrícola. A baixa produção agrícola afeta a qualidade da alimentação e da nutrição das mulheres. Assim, existe um círculo vicioso de destruição de água e da ecologia que afeta a saúde das mulheres e provoca o “estresse ecológico”.²⁰ Além disso, com as oportunidades crescentes de emprego produtivo para as mulheres, cada vez mais seu tempo tem valor monetário. Em muitos casos, se esse custo for incluído no processo de decisão para escolher a tecnologia e as estratégias de segurança hídrica do lar, o resultado será que, nas áreas rurais, as mulheres e as meninas pagarão muito mais pela água do que nas áreas urbanas.²¹

A falta de instalações sanitárias afeta tanto os homens como as mulheres. Porém, a necessidade de saneamento é diferente de acordo com o gênero. As mulheres têm necessidades e preocupações particulares sobre privacidade, dignidade e segurança pessoal. A ausência de instalações sanitárias domésticas pode forçar que mulheres e meninas utilizem locais isolados, com freqüência longe de casa, e isso as expõe ao risco de abuso sexual. Em outras circunstâncias, as meninas são obrigadas a defecar somente em casa e a ajudar suas mães a se livrar dos resíduos humanos e sólidos. Por causa do trabalho extra, as meninas podem ser forçadas a faltar às aulas. A falta de acesso à

água limpa e em quantidade suficiente e a ausência de instalações sanitárias contribuem para doenças, resultando em mais despesas, perpetuando o círculo vicioso de pobreza e falta de saúde.

Esse círculo é agravado ainda mais por outros impactos. São principalmente as meninas (e as mulheres) que ficam em casa cuidando de membros da família doentes. Isso reduz a freqüência escolar e contribui para um desempenho educacional ruim. Estudos também demonstram que o acesso a esgoto muitas vezes depende do sexo do chefe da família. Em Nairóbi, no Quênia, cerca de 9,2% das famílias chefiadas por mulheres utilizavam o campo para dispor de suas fezes, enquanto nos domicílios chefiados por homens esse percentual caía para 2,2%.²²

Em muitos países, mulheres e homens não desfrutam de acesso igual a recursos e serviços básicos. Os domicílios chefiados por mulheres têm menos acesso do que aqueles chefiados por homens. O problema se agrava quando os serviços são privatizados. É necessário dar mais atenção à discriminação enfrentada pelas mulheres e a políticas e medidas adotadas para aliviá-la. Também é preciso ter leis e políticas que regulamentem ou definam a habitabilidade de uma residência, levando em conta as necessidades especiais da mulher.²³

Prioridade nos compromissos

A Declaração do Milênio adotada pela Assembléia Geral da ONU reconheceu a “solidariedade” e as “responsabilidades compartilhadas” como valores fundamentais, essenciais para as relações internacionais no século 21.²⁴ Esse reconhecimento é necessário para a tarefa essencial de desenvolver estratégias para a justiça distributiva, incluindo a reforma agrária, aumentos dos gastos sociais em áreas críticas para o cumprimento do direito à habitação adequada, tais como o acesso à água potável e ao saneamento. Essas realocações ou redistribuições precisam ser equilibradas pelo apoio direcionado da cooperação internacional, incluindo ações “conjuntas” e “separadas” dos Estados, conforme for exigido pelas obrigações gerais relacionadas aos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Para alcançar esses objetivos, é importante reconhecer as obrigações dos Estados, implícitas nos dispositivos legais sobre a cooperação internacional,²⁵ considerando a realidade global atual de crescente disparidade de renda e conseqüente aumento da pobreza e marginalização. Deve-se prestar atenção à necessidade de ajudar os países em desenvolvimento nos seus esforços para

17 Estima-se que, nos países em desenvolvimento, 2,2 milhões de pessoas, na maioria crianças, morrem a cada ano de doenças associadas à falta de acesso à água potável e de saneamento e higiene inadequados. Ver <www.unicef.org>.

18 De acordo com o Conselho Colaborador de Abastecimento de Água e Saneamento, as mulheres na África e na Ásia caminham em média 6 quilômetros para conseguir água. O peso de água que as mulheres africanas e asiáticas carregam na cabeça é cerca de 20 quilos. “WASH Facts and Figures”, Information sheet.

19 *Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water*, OHCHR Background Paper, CMDS Johannesburg, 26 de agosto-4 de setembro de 2002.

20 PARSURAM, Ray. Its grave, not watery. *Grassroots*, 4 fev. 1998.

21 É preciso também levar em conta as questões de equidade não somente entre homem e mulher, como também entre mulheres ricas e pobres, pois mulheres de situações socioeconômicas diferentes têm necessidades distintas, que afetam seu interesse e sua participação em várias atividades. Ver *Gender issues in watershed management*, de Vasudha Pangare, Oikos, Índia, 2002.

22 Dados coletados pelo Instituto Mazingira, Nairóbi, Quênia, para meu próximo relatório (E/CN.4/2003/55) sobre “Women and Housing”, para a Comissão de Direitos Humanos.

23 Essas questões e pontos foram apresentados no Questionário sobre Mulheres e Habitação Digna, desenvolvido pelo relator Especial de Habitação Adequada. Disponível em: <www.unhchr.ch/housing>.

24 Resolução da Assembléia Geral 55/2, parágrafo 6.

25 O artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que todas as pessoas têm direito a uma ordem social e internacional onde os direitos e as liberdades contidos na declaração possam ser desfrutados; os artigos 2.1, 11, 15, 22 e 23 do Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais utilizam como base para a cooperação internacional os artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas; e a obrigação de os Estados reconhecerem o papel essencial da cooperação internacional, ao mesmo tempo em que mantêm sua autonomia para realizar ações conjuntas e separadas. Ver também o *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, parágrafos 29-34.

melhorar as condições de habitação e de vida das pessoas pobres e com habitações deficientes, por meio de “ações conjuntas e separadas”, como disposto no artigo 2.1 do Acordo Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Isso deve também assegurar que as políticas internacionais dos Estados ou as políticas elaboradas em fóruns e instituições multilaterais sejam formuladas de modo a respeitar a realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas.

As dimensões de solidariedade e fraternidade da cooperação internacional, de acordo com os instrumentos internacionais de direitos humanos, geram o imperativo de que não seja realizada nenhuma ação ou de que não seja adotada nenhuma política social global que possa inibir a capacidade de os Estados implementarem os compromissos que assumiram com seus povos, derivados das obrigações incluídas naqueles instrumentos. Mais recentemente, no Comentário Geral 15 sobre o direito à água, o CDESC afirmou:

Para cumprir com suas obrigações internacionais em relação ao direito à água, os Estados devem respeitar a prática desses direitos em outros países. A cooperação internacional requer que os Estados se abstenham de ações que interfiram, direta ou indiretamente, no desfrute do direito à água em outros países.

O comentário prossegue: “Os Estados devem tomar medidas preventivas para evitar que seus próprios cidadãos e empresas violem o direito à água de indivíduos e de comunidades de outros países”.

Os Estados também precisam examinar as políticas – suas próprias políticas e as dos outros – em relação às instituições e aos acordos internacionais, para assegurar que são coerentes com as obrigações do Acordo sobre o Direito à Habitação Adequada, incluindo o acesso a serviços sociais básicos. Essas revisões devem incluir as implicações de direitos humanos dos acordos comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats) e o tratado Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips), acordos de assistência a países e acordos com o Banco Mundial e o FMI, assim como os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (Perps).

Muitos organismos da ONU sobre direitos humanos têm recomendado cautela diante da atual ofensiva internacional do comércio de serviços.²⁶ As obrigações de direitos humanos,²⁷ tanto em âmbito nacional como internacional, deixam claro para os negociadores de acordos comerciais que devem evitar a expansão de qualquer acordo, tal como o Gats, que leve à privatização dos serviços sociais e à entrada das empresas privadas no provimento de bens sociais, como a água. Considerando a

experiência acumulada até o momento, esse passo traria efeitos negativos sobre a satisfação dos direitos humanos. De fato, as obrigações dos direitos humanos oferecem instrumentos legais para os Estados conscientes terem argumentos contra a expansão de acordos comerciais e de investimentos globais para a esfera dos direitos humanos reconhecidos.

Como avançar?

É essencial que as políticas e programas da cooperação internacional tenham como objetivo ajudar os Estados a que desenvolvam estratégias de justiça social e distribuição equitativa de recursos e oportunidades, incluindo a reforma agrária e gastos focalizados em serviços sociais essenciais, como crédito, água potável, eletricidade, aquecimento e saneamento. Nas áreas em que os serviços sejam inadequados, são necessários mecanismos de planejamento mais sensíveis, de modo que as necessidades das populações pobres sejam atendidas.

Ao avaliar se a privatização é a opção correta e ao monitorar a privatização de serviços sociais essenciais, é importante empregar o enfoque de direitos humanos. Essa abordagem teria como objetivo alcançar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza.²⁸ Levando em conta as perspectivas de gênero, essa abordagem empoderaria^{NE} as pessoas, ao assegurar sua participação e ao garantir subsídios para quem não pudesse pagar. Ela também aperfeiçoaria o foco sobre as disparidades principais – a linha divisória entre *quem tem e quem nada tem* – em diferentes setores e destacaria a responsabilidade social das instituições de governança.

As áreas que mostram algumas das desigualdades mais problemáticas são abastecimento de água e saneamento, equidade entre os gêneros e empoderamento, e reestruturação institucional e financeira. O saneamento, por exemplo, é considerado um determinante básico da vulnerabilidade a doenças relacionadas à água e à “desigualdade de saneamento” e pode indicar para onde devem ser direcionados os investimentos em abastecimento de água, para melhoria do saneamento e da higiene. Também é evidente a existência de desigualdades similares entre a realidade e as estatísticas oficiais.²⁹

26 Ver, por exemplo, o Relatório do Alto Comissário para os Direitos Humanos “Liberalisation of Trade in Services and Human Rights”, E/CN.4/Sub.2/2002/9 e Resolução 2002/11 da Subcomissão da ONU para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

27 Por exemplo, o Comentário Geral 15 cita que é violação ao Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se um “Estado não leva em conta suas obrigações internacionais relacionadas ao direito à água ao fazer acordos com outros Estados ou ao assumir obrigações internacionais”.

28 Para uma abordagem inovadora da redução da pobreza, ver *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction*. Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, 2002, disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.

NE Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata na língua portuguesa. Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderar”, apesar de o verbo ainda não estar dicionarizado.

29 Por exemplo, dizia-se que 100% da população urbana da Jamaica tinha saneamento no início da década de 1990. Porém, um relatório sobre Kingston, a maior cidade da Jamaica, indicava que somente 18% da população estava conectada à rede de esgoto, 27% tinham fossas sépticas, 47% usavam latrinas escavadas no solo e 8% não possuíam nenhum tipo de saneamento. Ver *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*, p. 114-125, Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Hábitat), 2001.

As autoridades locais e as organizações da sociedade civil em muitas cidades do mundo estão buscando abordagens alternativas³⁰ para o desenvolvimento e a administração urbanas. Entre elas, está a iniciativa Cidades de Direitos Humanos, na qual cidades e vilas³¹ assumiram compromissos de implementar o orçamento participativo, preparar planos de desenvolvimento local ou tentar guiar o processo de decisão municipal, adotando uma abordagem de direitos humanos, implementando uma descentralização completa da administração e do processo decisório pela utilização de procedimentos democráticos.

Essa breve análise revela a urgência de empreender uma pesquisa sistemática, em todo o mundo, para avaliar o impacto da privatização da habitação, abastecimento de água e saneamento sobre os direitos humanos das comunidades de baixa renda e marginalizadas. É essencial desenvolver indicadores e padrões de referência baseados em direitos humanos, que possam ajudar a implementação dos direitos

humanos (e das MDMs) correspondentes a esses problemas.³² O principal papel dos Estados e da sociedade civil é garantir a implementação rigorosa dos princípios e dos instrumentos dos direitos humanos. Isso assegurará que o comércio nacional e internacional, as políticas e acordos de investimento e da dívida sejam formulados respeitando o direito de indivíduos e comunidades. Também garantirá que os princípios que guiam as abordagens neoliberais sobre a privatização e a *comodificação*^{NT} da habitação, água e saneamento, tais como “recuperação de custos” e “vendas por setores rentáveis (*unbundling*)”, possam ser confrontados pelos princípios de direitos humanos de “não-discriminação e igualdade”, “exercício progressivo” e “responsabilidade social”. Se não conseguirmos entender o enorme potencial que os direitos humanos têm para sustentar o meio ambiente e o desenvolvimento e para assegurar a justiça social, veremos um mundo com carências de habitação e marginalização numa escala cada vez maior. ■

Miloon Kothari é relator especial da ONU para Habitação Adequada, Comissão de Direitos Humanos. Mora em Nova Délhi, Índia.
<miloonkothari@vsnl.net>
www.unhchr.ch/housing

30 Ver, por exemplo, o trabalho em curso do Fórum Social Mundial de Porto Alegre sobre a Carta Mundial dos Direitos Humanos nas Cidades. A versão preliminar está disponível em: <www.hic-mena.org>. Ver também a Carta de Porto Alegre, assinada por mais de 50 prefeitos e prefeitas do Cone Sul da América Latina e de várias cidades do mundo.

31 Estão incluídas Rosário, Argentina; Nagpur, Índia; Kati, Mali; Thiès, Senegal; Dinajpur, Bangladesh; Graz, Áustria; The People of Abra, Filipinas; e El Fasher, Sudão. Para obter mais informações sobre como foi iniciado o trabalho nessas cidades e como evoluiu atualmente, ver informações sobre o Movimento Popular para Educação de Direitos Humanos (PDHRE), disponível em: <www.pdhre.org>.

32 Para uma tentativa desse tipo, consulte meu próximo relatório para a Comissão de Direitos Humanos da ONU (E/CN.4/2003/5).

NT Transformação em mercadoria.

Para forjar uma parceria global ao desenvolvimento

MARTIN KHOR¹

A oitava das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) não está suficientemente detalhada para definir os objetivos e ações na área das finanças globais – incluindo aí os problemas da dívida, fluxo de capitais e um sistema saudável de financiamento do desenvolvimento. O paradigma emergente exige que os países em desenvolvimento assumam uma abordagem pragmática da globalização e da liberalização, integrando suas economias nacionais à economia global nas áreas de finanças, comércio e investimentos. No entanto, o sistema financeiro necessita de uma revisão geral, pois é cada vez mais caracterizado pela ausência de regulamentos, transparência ou um conjunto de regras justas para resolver os conflitos entre países devedores e credores.

As origens das MDMs estão na Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada em 8 de setembro de 2000 por todos os 189 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) – 147 deles representados por chefes de Estado ou de governo. A declaração contém muitos compromissos para melhorar o destino da humanidade no novo século. Posteriormente, o secretariado da ONU elaborou uma lista de oito MDMs, cada uma acompanhada de metas e indicadores específicos. A Meta 8 é “desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento”. Até novembro de 2002, havia sete objetivos listados na Meta 8 e 17 indicadores para medir os avanços na direção daqueles objetivos (no destaque).

São necessárias políticas adequadas, tanto na esfera nacional como na internacional, para que os esforços de desenvolvimento sejam bem-sucedidos. Como consequência da globalização, os fatores internacionais tornaram-se proporcionalmente mais importantes nos anos recentes. Em geral, os países em desenvolvimento tornaram-se mais integrados à economia mundial e suas perspectivas de desenvolvimento e desempenho dependem mais das estruturas e tendências econômicas globais.

Um ponto relevante é que políticas que costumavam ser desenvolvidas somente, ou principalmente, na esfera nacional agora são influenciadas de modo muito significativo por fóruns e instituições internacionais. Isso se aplica especialmente àqueles países em desenvolvimento que dependem de instituições financeiras internacionais para empréstimos e reestruturação da dívida e que devem respeitar as “condicionalidades” dos empréstimos. No entanto, também se aplica aos países em desenvolvimento que são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), obrigados a adequar suas leis e políticas nacionais aos acordos vinculatórios daquela organização.

O *ambiente econômico externo* – composto de estruturas e tendências econômicas globais e das políticas determinadas ou influenciadas pelas agências internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a OMC, a ONU e os grupos de países desenvolvidos como o G-8, a Organização

para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as agências bilaterais de ajuda – tem, na verdade, um impacto tremendo sobre um país em desenvolvimento.

Até onde é capaz de avançar um país em desenvolvimento em muitas das MDMs (especialmente na Meta 1, erradicar a pobreza e a fome, mas também nas Metas 4, 5 e 6, relacionadas à saúde, e na Meta 7, sobre a sustentabilidade ambiental) depende não somente das escolhas de políticas nacionais, como também de quão *favorável* ou *hostil* ao país seja o ambiente econômico externo. Quatro exemplos podem ilustrar este ponto:

- o permanente declínio dos preços das *commodities* (produtos primários) exportadas tem causado tremendas perdas de renda e divisas para muitos países em desenvolvimento e é uma causa importante da persistente pobreza ou do aumento da pobreza em âmbito local;
- a instabilidade financeira e as fortes flutuações monetárias causadas por grandes entradas e saídas de fundos externos têm levado muitos países em desenvolvimento, incluindo aqueles considerados os mais bem-sucedidos nessa categoria, a enfrentar crises financeiras e econômicas e a aumentos dramáticos e repentinos dos índices de pobreza;
- muitos países em desenvolvimento sofreram declínio ou viram ameaçados seus empregos industriais e a subsistência da classe trabalhadora agrícola como decorrência de políticas inadequadas de liberalização das importações. Isso foi parcial ou totalmente causado por influências políticas externas, resultantes de condicionalidades dos empréstimos ou de regras comerciais multilaterais;
- cortes de gastos no setor social, assim como a introdução do princípio de que o “usuário deve pagar”, resultantes das políticas de ajuste estrutural no passado, foram identificados como fatores significativos na deterioração do bem-estar social de grupos vulneráveis e de pobres em vários países em desenvolvimento.

Esses exemplos, assim como a continuidade das crises da dívida em muitos países, mostram que as tentativas de melhorar as políticas nacionais, por mais exemplares que tenham sido, não foram suficientes para que os países em desenvolvimento

¹ O autor é coordenador da Rede do Terceiro Mundo.

atingissem as MDMs. Existe a necessidade clara de forjar uma “parceria global para o desenvolvimento” que dê apoio ou ao menos acompanhe os outros esforços para alcançar essas metas.

Integração seletiva

Para um país em desenvolvimento, talvez a decisão mais importante e difícil relativa às políticas de desenvolvimento seja a interface entre políticas nacionais e a economia mundial. Se, como, quando, até que ponto, em que setores, em que seqüência integrar a economia e a sociedade nacionais à economia e à sociedade internacionais são questões simples, porém vitais, que os países em desenvolvimento precisam enfrentar. Não há consenso na discussão internacional sobre essas questões. Ao contrário, existem muitos debates e muitas controvérsias sobre a definição, a natureza e as consequências da globalização.

O paradigma que está emergindo exige que os países em desenvolvimento tenham uma abordagem pragmática em relação à globalização e à liberalização e que sejam cuidadosos ao escolher a melhor forma de integrar suas economias nacionais à economia global, nas áreas de finanças, comércio e investimentos. Esse enfoque reconhece que a interação com a economia global pode beneficiar o país em desenvolvimento – talvez de forma significativa. Entretanto, os termos da interação são cruciais para a concretização dos benefícios potenciais e para evitar custos e prejuízos. Uma integração demasiado rápida, realizada em áreas incorretas ou de forma equivocada, pode prejudicar em vez de ajudar.

Por exemplo, podem ser prejudiciais uma dependência exagerada das exportações de *commodities* e o aumento das exportações quando existe uma oferta excessiva de um determinado produto primário. Uma liberalização financeira excessiva – por exemplo, a permissão de instituições locais tomarem livremente empréstimos no exterior em moeda estrangeira – pode acarretar uma crise de amortização da dívida, se não forem adotados regulamentos e condições adequados. É importantíssimo ter uma política de integração seletiva, implementada de forma cuidadosa e adequada. Isso deve substituir o enfoque ainda dominante da liberalização tipo *big-bang*, adotada de forma rápida e sem levar em consideração as diferenças entre os países.

Essa mudança de enfoque deve primeiramente ser considerada em âmbito nacional, onde os governos escolhem suas estratégias de desenvolvimento. No entanto, deve-se reconhecer que a maioria dos países em desenvolvimento não se pode dar ao luxo de escolher seu enfoque de integração econômica por causa da influência determinante das condicionalidades dos empréstimos e da ajuda ou pelas regras aceitas na OMC. Portanto, a Meta 8 assume uma importância central.

Ao criar uma parceria global para o desenvolvimento, existe a necessidade subjacente de entender que os países em desenvolvimento devem ter o direito a um enfoque apropriado e pragmático em relação à integração seletiva de suas economias nacionais à

economia mundial. Esse entendimento deve ser a base para os sistemas de comércio internacional, finanças, investimentos, ajuda e direitos de propriedade intelectual.

As políticas, regras e condicionalidades originadas nesses sistemas devem refletir as realidades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, assim como suas necessidades. Sem essa mudança de atitude internacionalmente, seria difícil, ou mesmo impossível, conseguir uma parceria global para o desenvolvimento e também seria difícil para os países em desenvolvimento cumprirem as outras MDMs.

Um elemento muito importante para atingir a Meta 8 é a reforma da arquitetura financeira mundial. Essa necessidade de reforma está embutida no primeiro objetivo que acompanha a Meta 8: “Aprofundar o desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regulamentos, previsível e não-discriminatório”. Uma nota sob o objetivo afirma que isso “inclui um compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto na esfera nacional como internacional”.

Pode-se argumentar que o atual sistema financeiro global não é aberto, pois muitas transações financeiras – incluindo aquelas que envolvem atividades especulativas, as instituições muito alavancadas, como os fundos de cobertura de risco ou *hedge funds*^{NE1} e os derivativos – não são transparentes nem se responsabilizam por suas ações. O sistema também não está baseado adequadamente em regras, pois há uma ausência de regulamentos ou regulamentos inadequados para muitos tipos de atividades das instituições financeiras e para os maciços fluxos internacionais de fundos. Também não é previsível, como mostram a volatilidade, as flutuações e a falta de previsibilidade nas taxas de câmbio e nas entradas e saídas de fundos a que são submetidos os países.

A falta de regulação e previsibilidade do sistema financeiro mundial tem sido fonte de desestabilização para muitos países em desenvolvimento. Nos anos recentes, houve uma série de crises financeiras e econômicas devastadoras, incluindo as que atingiram México, Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Rússia, Turquia, Argentina, Uruguai e Brasil. As explicações dessas crises têm sido conflitantes. Porém, uma das razões dominantes é a de que os países afetados foram vítimas de má governança política e

^{NE1} Hedge é a denominação dada a uma variedade de fundos de investimento que adotam desde estratégias financeiras extremamente conservadoras até outras ousadamente especulativas. Tais fundos são organizados em centros *off shore* para não se tornarem objeto de regulação financeira ou para se furtarem ao pagamento de impostos. Os fundos de *hedge* estadunidenses são constituídos por investidores de alta renda e, por isso mesmo, têm grande liberdade de ação, já que as autoridades reguladoras julgam que esses investidores são capazes de calcular os riscos que correm nas suas estratégias financeiras. Tais fundos operam altamente alavancados (com apelo a recursos de terceiros), aumentando seu poder e, também, amplificando as consequências dos erros, cujas perdas tendem a se espalhar pelo sistema financeiro.

econômica. Isso é bastante notável, pois a maioria daqueles países foi profusamente elogiada um pouco antes de suas crises, como casos exemplares de boa administração econômica.

Uma explicação mais precisa e crível para tais crises desastrosas é que foram causadas pela liberalização e desregulamentação financeira que varreu o mundo a partir do início da década de 1970 – quando o sistema de taxas de câmbio fixo de Bretton Woods entrou em colapso. Em consequência, houve um aumento explosivo da especulação financeira à medida que os fundos de investimento e os especuladores se movimentavam rapidamente de um país a outro em busca de lucros. Nos anos recentes, muitos países em desenvolvimento foram também aconselhados a desregular e liberalizar seus sistemas financeiros. Os controles sobre a entrada e saída de fundos foram significativamente abrandados. Isso levou ao endividamento excessivo de curto prazo por parte das empresas e bancos locais, assim como a entrada de *players*^{NE2} internacionais, que investiram, especularam e manipularam moedas e bolsas de valores.

A visão predominante sobre os benefícios da liberação e seus poucos riscos para os países em desenvolvimento foi criada e sustentada pelas instituições financeiras internacionais e pelos principais países desenvolvidos. Estes tinham grande interesse em obter maior acesso aos mercados emergentes para suas instituições financeiras. Agora, está amplamente reconhecido que, quando a crise atingiu a Ásia Oriental em 1997, o FMI agravou a situação ao fazer um diagnóstico equivocado da causa da crise e ao promover ainda mais liberalização financeira, como parte de suas condicionalidades de empréstimos. Também colocou em prática um pacote de políticas – incluindo altas taxas de juros, políticas monetárias e fiscais austeras e o fechamento de instituições financeiras locais – que convertia um problema financeiro e de dívida numa recessão econômica estrutural.

São necessárias reformas urgentes, em âmbito internacional e nacional, pois um grande número de países em desenvolvimento ainda está profundamente endividado, mesmo após duas décadas ou mais, enquanto um número crescente de outros países em desenvolvimento tornou-se fortemente endividado. O sistema financeiro requer uma revisão. Ao se realizar essa reforma, os interesses dos países em desenvolvimento devem ter a mais alta prioridade.

A Meta 8 não possui objetivo suficientemente detalhado para definir os objetivos e as ações necessários na área das finanças mundiais. Portanto, neste campo devem ser articulados mais objetivos detalhados, assim como mais e melhores indicadores. No entanto, é necessário elaborar várias medidas, políticas e marcos necessários para tornar o sistema financeiro um componente-chave da parceria global para o desenvolvimento – no lugar do problema que é atualmente. ■

Rede do Terceiro Mundo
www.twinside.or.sg

Por dentro da Meta 8

- Desenvolver mais ainda um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório. Isso inclui um compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto na esfera nacional como na internacional.
- Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Isso inclui o acesso livre de tarifas e cotas para suas exportações, programas aperfeiçoados de redução da dívida dos países pobres muito endividados (PPME), cancelamento da dívida bilateral oficial e uma ajuda oficial para o desenvolvimento mais generosa para os países que assumirem compromissos de redução da pobreza.
- Atender às necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares.
- Enfrentar de forma completa os problemas da dívida dos países em desenvolvimento, com medidas nacionais e internacionais, de modo que a dívida seja sustentável a longo prazo.
- Em cooperação com os países em desenvolvimento, desenvolver trabalho digno e produtivo para a juventude.
- Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso aos medicamentos essenciais a preços baixos nos países em desenvolvimento.
- Em cooperação com setor privado, disponibilizar os benefícios das novas tecnologias, especialmente as tecnologias da informação e das comunicações.

Fonte: Nações Unidas (www.un.org/millenniumgoals/index.htm).

^{NE2}Expressão utilizada para descrever investidores(as) dispostos(as) a correr altos riscos no mercado internacional.

Política econômica e normas de gênero, interação urgente

MARINA FE B. DURANO

A implementação de políticas nacionais acontece em um contexto institucional que determina a distribuição de custos e benefícios. Entre os desafios que enfrentamos hoje está a necessidade de criar um conjunto de instrumentos políticos e jurídicos capaz de reconstruir tal contexto, no qual opera a globalização, com um viés de gênero. Os mercados geraram uma estrutura de incentivos que estimula as mulheres a realizar atividades produtivas. Entretanto, praticamente não se conhece nenhum incentivo para encorajar os homens a assumir responsabilidades de cuidados familiares. Assim, a reprodução social está sendo deslocada das famílias para a esfera do mercado privatizado, no que parece ser uma mudança de mal a pior.

Entre as características da atual onda de globalização estão a ascensão da indústria de serviços e o crescimento do seu comércio. Os países desenvolvidos lideram esse processo e, nas duas últimas décadas, tornaram-se economias mais orientadas para os serviços. Em geral, têm-se valorizado os serviços intensivos em especialização, conhecimentos e tecnologia, pois proporcionam rendimentos mais altos e maior valor agregado. Ao mesmo tempo, os setores de manufaturados *desindustrializados* desses países têm deslocado cada vez mais suas operações para os países em desenvolvimento – na forma de investimentos estrangeiros diretos –, enquanto mantêm controle sobre as atividades produtivas em suas sedes.

O setor de serviços nos países em desenvolvimento reproduz as características de baixo conhecimento e menor valor agregado de seus setores de manufaturados – que declinaram em consequência da competição dos similares importados no contexto da liberalização comercial. Assim, a polarização entre o mundo desenvolvido e em desenvolvimento não apenas persiste como se intensificou.

À medida que acontece essa mudança estrutural na indústria e no emprego, as mulheres são incapazes de subir a escada do valor agregado, pois especialização, conhecimentos e tecnologia continuam a favorecer os homens. Além disso, os setores de serviços que apóiam o trabalho reprodutivo social¹ – comunitários, sociais e pessoais, educacionais e de saúde – vêm perdendo apoio financeiro público, pois o mercado está sendo apresentado como um método mais eficiente de prestação de serviços. Isso acontece numa época em que os orçamentos públicos estão ameaçados por ondas constantes de crises financeiras e econômicas.

Entretanto, a provisão de cuidados precisa continuar e se acredita que o *altruísmo socialmente imposto* assegure sua execução. Atribuir às mulheres o papel de cuidadoras as coloca sob uma dupla sobrecarga de trabalho produtivo e de reprodução social. A natureza dos subsetores de serviços onde as mulheres têm maior envolvimento é determinada por essas expectativas de papéis. Esses subsetores diferem à medida que elas atuam predominantemente como consumidoras ou como consumidoras e produtoras. Neste último caso, os serviços são menos valorizados, pois tendem a ser dicotomizados entre serviços formalmente regulamentados e aqueles informalmente regulamentados. As mulheres do setor informal são as mais vulneráveis às crises.

O processo de liberalização comercial e globalização colocou o setor de serviços no centro das atenções – setor que costumava ser considerado não-comercializável. A insistência no investimento² como forma de comercializar os serviços facilita a abertura dos mercados de serviços aos interesses estrangeiros. Quando combinada com a privatização dos bens e empresas do Estado no setor, fica praticamente garantida a mercadização dos serviços de reprodução social.

Terceirização em alta

Nas últimas décadas, não foi somente as negociações sobre tarifas de produtos de exportação manufaturados que perderam relevância. Também as economias desenvolvidas sofreram um deslocamento de sua estrutura industrial e de emprego do setor de manufaturados para o de serviços. Isso ocorreu principalmente por causa dos avanços tecnológicos e da crescente especialização. Em meados da década de 1990, a proporção dos serviços no Produto Interno Bruto (PIB) dos países industrializados ficava em torno de 70%. As economias recentemente industrializadas têm serviços na faixa de 50% a 60%, enquanto os países em desenvolvimento estão perto de 40% (Kang, 2000).

1 Segundo o professor de economia da Universidade da Califórnia – Los Angeles (Ucla), Sule Ozler, “a reprodução social descreve todas as atividades e processos pelos quais os seres humanos são mantidos, direta e indiretamente, material e psicologicamente. Essas atividades estão inseridas em estruturas sociais e historicamente específicas. A reprodução social pode ocorrer através de várias organizações, tais como o Estado, comunidade, organizações e família – o cuidado das crianças, idosos e ‘trabalhadores’ pode ser fornecido por todas essas instituições. Entretanto, nos sistemas econômicos modernos, a maior parte da reprodução social se dá na família e, na maioria dos casos, pelo trabalho não-remunerado das mulheres”.

2 Mais precisamente, a presença comercial é a terceira modalidade de oferta no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). As outras modalidades são ofertas internacionais, consumo no exterior e movimento de pessoas.

Nesse período, houve um declínio nos preços dos serviços, especialmente de transportes e comunicações. Jones e Kierzkowski (1990) consideram que isso explica o aumento do uso das cadeias de produção globais como estratégia de produção das empresas manufatureiras. Assim, temos uma fragmentação da produção em blocos produtivos, distribuídos entre vários países, especialmente entre aqueles em desenvolvimento.

Certamente, os bens intermediários produzidos por esses blocos produtivos constituem grande parte do atual comércio mundial. Segundo Milberg (1999), o comércio das empresas representa atualmente de 30% a 50% do volume comercial dos principais países industrializados. Isso significa que insumos importados são cada vez mais importantes para esses países. Grande parte disso foi possível em consequência da queda dos preços dos transportes, que baixou os custos da movimentação física dos produtos, e do declínio dos preços das comunicações, que diminuiu o custo de coordenação entre as sedes e os blocos produtivos.

Com a disseminação do processo produtivo pelo mundo e a fragmentação da produção, surge a necessidade de outros serviços de apoio, tais como financeiros, de contabilidade e jurídicos. As empresas que utilizam tal estratégia precisam decidir se os serviços de apoio continuarão a ser supridos internamente ou terceirizados. O aumento do número de firmas de serviços indica que muitas empresas escolheram a segunda alternativa. Esses serviços têm de assumir um caráter transnacional para servir seus clientes empresariais, e, portanto, existe um impulso para abrir mercados para as empresas multinacionais de serviços.

Ao mesmo tempo, a escolha da localização dos blocos produtivos depende da disponibilidade de mão-de-obra barata – normalmente feminina – e de um conjunto de incentivos fiscais e econômicos oferecidos pelos governos de países em desenvolvimento para estimular o investimento estrangeiro direto.

A fragmentação não acontece somente entre as empresas de produção, as famílias também passam por um tipo similar de fragmentação. Cada vez mais, os serviços de reprodução social são terceirizados, à medida que um número crescente de mulheres participa das atividades produtivas do mercado. Esse aumento, estimulado pelas políticas orientadas para as exportações, não pode ser entendido simplesmente como uma contribuição ao crescimento econômico. No entanto, a participação das mulheres na produção está condicionada à existência de algum substituto para o trabalho de reprodução social que fica abandonado.

Esse trabalho abrange serviços com funções claramente de cuidados, particularmente importantes em um contexto onde existam pessoas dependentes – crianças, pessoas idosas e doentes. O papel da mulher como a principal provedora de cuidados é uma imposição social. As normas sociais sobre obrigações familiares

atribuem à mulher uma responsabilidade maior pelos cuidados. Economistas feministas algumas vezes se referiram à provisão desses serviços como a “economia de cuidados”.

Quando as mulheres entram na força de trabalho, alguém precisa continuar fazendo as tarefas que tradicionalmente realizavam no lar. A substituição da mulher trabalhadora pode assumir várias formas: eletrodomésticos, como máquinas de lavar e secadoras, lavanderias automáticas ou aspiradores de pó, que economizam tempo; lavadeiras ou governantas, cozinheiras de meio expediente ou cadeias que entregam *fast food*; babás em tempo integral, *babysitters* trabalhando por hora ou serviços de creche; filhas mais velhas, avós e qualquer outro membro da família.

Até certo ponto, o aumento da contratação de serviços domésticos ajuda a explicar o mercado informal de serviços, constituído principalmente desse tipo de atividade. Em suma, a provisão de cuidados é realizada das seguintes maneiras: pelo trabalho não-remunerado das mulheres da casa, dos avanços tecnológicos em eletrodomésticos ou pelo mercado de serviços.

A terceirização dos serviços domésticos pode não ser tão complexa ou sofisticada quanto as cadeias de produção globais. Porém, podem assumir, e de fato assumem, um caráter global. Nos países desenvolvidos, onde as taxas de participação da mulher e do homem na força de trabalho são muito altas e os sistemas de parentesco não são mais uma fonte de apoio confiável, os serviços domésticos precisam ser adquiridos no mercado.

Salários baixos em situações de alto estresse caracterizam muitos dos serviços fornecidos pelas mulheres, como enfermagem, ensino e trabalho doméstico. As regras sobre imigração internacional são modificadas convenientemente para preencher as lacunas de oferta de mão-de-obra nesses setores. Por exemplo, as Filipinas são bem conhecidas como provedoras de empregados(as) domésticos(as) para famílias de Hong Kong. Também existe recrutamento de professores(as) para o ensino público dos Estados Unidos em alguns países caribenhos.

Paternalistas e ineficazes

A segregação ocupacional está refletida na desigualdade salarial entre homem e mulher. Além disso, como a ascensão da economia de serviços depende em grande medida de especialização, conhecimentos e tecnologia, pode-se esperar no futuro uma ampliação da distância salarial entre os gêneros. Sassen (1998) já assinalou uma intensificação da desigualdade de lucros e receitas nas cidades do mundo que servem de base para as indústrias de serviços. O estímulo adicional para uma maior desigualdade é a crescente precarização do emprego no setor de serviços, à medida que as firmas têm menos demanda de especialidades intermediárias e trabalhadores(as) em tempo integral.

Algumas vezes não é fácil identificar o que significam serviços públicos. Existem muitos termos: serviços sociais, bem-estar social, fundos sociais, seguro social, redes de segurança social,

seguridade social, políticas sociais, orçamentos sociais etc. Esses termos se referem ao modo de prestação de serviços, porém todos contêm serviços sociais. Qualquer que seja o sentido dado aos serviços prestados publicamente, estes têm sido ameaçados por cortes orçamentários e privatizações, especialmente nas economias endividadas.

Os serviços prestados pelo setor público foram vendidos a empresas privadas, que, agora, utilizam um sistema de tíquetes ou impuseram alguma forma de taxa de consumo. Quando a privatização vem combinada com a liberalização comercial, a experiência geral tem sido a intensificação da sobrecarga de cuidados sociais para as mulheres, pois elas terminam sendo as provedoras de cuidados na ausência dos outros atores.

Mesmo quando os serviços públicos estão disponíveis, deve-se fazer alguns questionamentos sobre sua natureza. Os serviços de infra-estrutura não satisfazem às necessidades das mulheres, os serviços sociais utilizam uma abordagem paternalista na provisão de cuidados, e a seguridade e os seguros sociais utilizam o conceito de homem chefe de família e provedor quando elaboram seus programas.

Os serviços podem ser divididos em serviços de infra-estrutura e sociais. Os dois não poderiam estar mais distanciados entre si. No entanto, ambos são muito importantes para as mulheres. A diferença entre esses dois serviços está na forma de participação das mulheres – como produtoras ou usuárias. Os serviços de infra-estrutura tendem a estar associados ao gênero masculino porque os homens dominam os aspectos de formulação, engenharia e construção, enquanto as mulheres tendem a ser usuárias desses serviços. A infra-estrutura de água e energia em áreas rurais poderia ajudar a diminuir o tempo que as meninas gastam na coleta de água e, assim, aumentar o tempo disponível para a escola – se no planejamento e na formulação fosse reconhecido que as mulheres são as usuárias primárias desses serviços.

Surge um cenário distinto para os serviços sociais onde as mulheres geralmente estão envolvidas, tanto na produção como no uso. Como produtoras e usuárias dos serviços sociais, elas não podem controlar nem determinar a natureza da provisão. Ao contrário, têm de aceitar que atualmente a provisão dos serviços seja paternalista, servindo somente para apoiar e reforçar seu papel de cuidadoras. Como as mulheres estão diretamente envolvidas com o cuidado da família, elas próprias deveriam receber o apoio de renda ou subsídios sociais. Por exemplo, os programas de vacinação, nutrição etc. tendem a ser focalizados nas mães. Essa abordagem pode ser criticada como tendo uma visão instrumentalizadora da mulher.

Os programas de seguridade social não se ajustaram à ascensão da economia de serviços. À medida que o mercado de trabalho fica mais informal e precário, tornam-se irrelevantes os regimes de seguridade social baseados nas relações

tradicionais de emprego da indústria manufatureira. Não somente existe a necessidade de reorientar a seguridade e o seguro sociais para que abandonem o preconceito do homem chefe de família e provedor (Elson e Cagatay, 2000), como também é preciso incluir quem está fora do alcance regulatório e quem começa a ficar fora do apoio social público, em consonância com a reorganização do mercado de trabalho.

Isso não significa que esses programas não ajudem as mulheres. São necessários e dão apoio às suas funções de cuidadoras, ajudando a diminuir a sobrecarga de reprodução social. A crítica a esses programas refere-se à incapacidade de questionar as normas de gênero relativas aos cuidados.

Os formuladores de políticas não podem mais ignorar as interações entre as políticas econômicas e as normas de gênero. Estas, invariavelmente, ditam o comportamento social e a reação às políticas econômicas. Não se pode esperar que as próprias políticas modifiquem o arranjo institucional de direitos de propriedade e obrigações de cuidados; elas não foram criadas para isso. Os resultados inconsistentes encontrados na literatura sobre gênero e comércio são explicáveis por essa separação entre instrumentos políticos e contexto institucional.

Embora tenha havido questionamentos de parte das mulheres e do movimento das mulheres aos arranjos institucionais, a resistência continua forte. Esse é um dilema para as ativistas feministas. Os formuladores de políticas somente querem falar sobre as políticas, e não sobre a interação das políticas com as instituições. Sem que haja atenção séria com as instituições, as políticas econômicas sempre serão um fracasso para as mulheres e, nos casos piores, vão até explorá-las. ■

Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era (Dawn)
admin@dawn.org.ij

Referências

- BADGETT, M.V. Lee; FOLBRE, Nancy. Assigning care: gender norms and economic outcomes. *International Labour Review*, vol. 138, n. 3, p. 311-326, 1999.
- ELSON, Diane; CAGATAY, Nilufer. The social content of macroeconomic policies. *World Development*, 28(7): p. 1.347-1.364, 2000.
- JONES, Ronald W.; KIERZKOWSKI, Henryk. The role of services in production and international trade: a theoretical framework. In: JONES, Ronald R.; KRUEGER, Anne. (Eds.). *The political economy of international trade*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- KANG, Jong-Soon. The services sector in output and international trade. In: FINDLAY, Christopher; WARREN, Tony. (Eds.). *Impediments to trade in services: measurement and policy implications*. Londres: Routledge, 2000.
- MILBERG, William. Foreign direct investment and development: balancing costs and benefits. In: *International monetary and financial issues for the 1990s Vol. XI*. Genebra: UNCTAD, 1999.
- SASSEN, Saskia. *Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and money*. Nova York: The New Press, 1998.

Comparações da pobreza entre países

ANDREA VIGORITO¹

Por causa da natureza altamente polêmica dos estudos sobre a pobreza, alguns dos problemas das medições internacionais são idênticos àqueles que os países enfrentam para estabelecer uma linha de pobreza nacional. O Banco Mundial propôs que essas comparações fossem feitas em relação ao consumo ou à renda e, em especial, fixou um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985. As medidas baseadas na renda – embora possam ser úteis – tornaram-se insuficientes num contexto em que os conceitos de pobreza ficaram mais complexos e menos unidimensionais. Hoje, existe um consenso amplo de que o acesso à saúde e à educação é tão importante quanto a renda. No futuro, esse consenso provavelmente incluirá o empoderamento e a participação cidadã.

O estabelecimento de linhas de pobreza nacionais tem um papel importante na formulação das políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, Atkinson (1993) propôs considerar a existência de linhas de pobreza como instituições e levar em conta seu papel relevante na avaliação do desempenho social de um país ao longo do tempo. Porém, será válido estender esse raciocínio para a esfera internacional? Será que o estabelecimento de uma linha de pobreza mundial ajudará a avaliar os esforços realizados para reduzi-la, como proposto, por exemplo, pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio? Neste texto, sem discutir a pertinência de uma meta particular de redução de pobreza, serão analisados os problemas de se estabelecer uma linha única de pobreza internacional.

As comparações de pobreza entre os países têm objetivos diversos: por exemplo, a avaliação comparativa das condições de vida da população em regiões ou países diferentes, ou a alocação de recursos da ajuda financeira internacional. No entanto, com frequência, a concentração de esforços para identificar as pessoas pobres acontece sem muita discussão sobre os conceitos implícitos nas comparações de bem-estar entre as pessoas, pois a maior parte dos estudos traz contribuições às controvérsias sobre políticas ou se referem à própria formulação dessas políticas.

Porém, de forma explícita ou não, o fato de realizar comparações internacionais entre países sobre as privações da população exige o estabelecimento de vários critérios como ponto de partida. Especialmente, requer uma conclusão: se é necessário, e também possível, estabelecer uma linha de pobreza comum para a comparação de todos os países, assim como determinar suas características.

Kanbur (2001) argumentou, de forma muito convincente, que essa idéia de contar as pessoas pobres do mundo na base de uma linha comum tem como contexto o que denominou “a abordagem de Ministério da Fazenda” e reflete a preocupação de muitas instituições de formular políticas de luta contra a pobreza. Porém, essas preocupações não são percebidas da mesma forma pela sociedade civil, o que leva a enfrentamentos, pois as perspectivas

e os horizontes de tempo das comparações são diferentes. Do ponto de vista dos organismos internacionais, especialmente das instituições financeiras internacionais, é importante fazer a classificação dos países. No entanto, essas classificações feitas com base num único limiar simplificam necessariamente a realidade, deixando de lado muitos aspectos importantes do ponto de vista nacional e da sociedade civil.

Nesse sentido, o Banco Mundial (BM) tem defendido a conveniência de realizar essas comparações com relação ao consumo e à renda e, em especial, de fixar um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985.² Em defesa dessa posição, Ravallion (2002) argumenta que o uso de linhas de pobreza nacionais para realizar comparações internacionais leva a tratar de forma distinta pessoas ou domicílios cujos patamares de consumo real são similares.

Reconhece também que essa linha de pobreza extrema do BM é conservadora, pois, de acordo com esse critério, pessoas que são consideradas pobres pelos padrões nacionais passam a não ser quando essa linha é utilizada. Mesmo concordando com o uso de linhas de pobreza comparativas entre países, deve ser determinado em que medida essas linhas serão absolutas ou relativas. Nesse sentido, cabe perguntar se uma medida internacional de pobreza deveria considerar a falta de renda absoluta ou também levar em conta as desigualdades de renda. Ravallion forneceu evidências de que o BM preparou linhas de pobreza relativas que ainda estão baseadas numa linha de pobreza internacional comum.

Por outro lado, Ravallion também indica que os especialistas do BM, quando analisam regiões ou países, não utilizam essas estimativas internacionais, baseando-se nas linhas de pobreza nacionais. Esse fato fica claro, por exemplo, nos relatórios de países elaborados pela instituição.

Um dos questionamentos sobre essa linha de pobreza é o fato de não ser derivada de um critério de capacidades ou cesta de necessidades básicas. Esse aspecto tem sido criticado por diversos autores, entre eles, Pogge e Reddy (2002). Dificilmente, uma

¹ Economista, fez mestrado na London School of Economics. É pesquisadora e docente no Instituto de Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade da República (Uruguai). Seus interesses principais na pesquisa estão centrados na pobreza e desigualdade econômica.

² A metodologia de derivação da linha internacional de pobreza do BM está descrita em vários documentos, entre os quais, Banco Mundial (2000). Basicamente, esse conceito foi derivado de um estudo de linha de pobreza nacional realizado em mais de 30 países, levando-se em conta as linhas dos países mais pobres.

linha de consumo básica mundial poderia ser fixada dessa maneira, quando há enorme diversidade nas formas de conseguir os requisitos calóricos e nutricionais básicos nas diferentes partes do mundo e mesmo dentro de regiões. Qualquer critério desse tipo levaria seguramente a estabelecer cestas cujo valor monetário seria diferente de um país a outro. Por sua vez, a passagem da cesta alimentar para uma linha de pobreza também geraria novos problemas, pois os preços relativos dos bens não-alimentícios diferem significativamente entre os países.

Arbitrariedade

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) escolheu um caminho intermediário, pois suas estimativas de pobreza são realizadas com base em cestas básicas alimentares nacionais – que surgem de pesquisas de gastos ou provêm de cestas padrão de acordo com o país. Depois, são multiplicadas pelo coeficiente de Orshansky, obtendo-se as linhas de pobreza regionais (Cepal, 2000). Essa metodologia, que pretende harmonizar hábitos nacionais com critérios de comparabilidade internacionais, também foi questionada no contexto regional, por causa da arbitrariedade de fixar em 0,5 o coeficiente de Engel, embora isso tenha origem em estimativas anteriores realizadas pela organização.

O limiar do BM provavelmente é baixo em regiões onde as rendas são medianas, porém a incidência da pobreza é alta e a desigualdade muito elevada, como é o caso da América Latina. Esse subcontinente foi catalogado como a região mais desigual do mundo, especialmente em relação a seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Embora seja provável que a proporção de pessoas que vivem abaixo desse limiar na América Latina seja menor do que a correspondente a vastas zonas da Ásia e da África, na região há problemas graves de desnutrição, e o custo das cestas básicas alimentares fixadas por muitos países supera o limite do BM. Um limiar excessivamente baixo, embora tenha a virtude de destacar regiões onde as condições de vida são muito extremas, deixará de lado outras realidades não tão agudas, porém igualmente problemáticas em termos de equidade regional. Para tornar visíveis essas situações não tão extremas, será necessário recorrer a outras medidas ou a indicadores adicionais.

Por outro lado, o estabelecimento de um limiar comum baseado na renda ou nos gastos deixa de lado as grandes diferenças que existem entre países em relação ao custo e acesso aos serviços. Assim, se os acessos a serviços públicos de saúde, moradia e educação diferem entre países, as necessidades insatisfeitas em cada um deles serão substancialmente distintas. Em seu estudo comparativo de países relativamente similares, como são os membros da União Européia, especialmente o Reino Unido e a França, Gardiner e colegas (1995) expõem os sérios problemas de comparabilidade para conseguir séries de rendas compatíveis e analisam os impactos dos sistemas diferentes de saúde e habitação sobre essas comparações. Também assinalam as

dificuldades de fixar critérios que permitam compatibilizar as informações. Seus resultados mostram que a inclusão de estimativas corretas das diferenças de acesso à habitação e ao sistema de saúde entre os países membros da União Européia levou a classificações distintas dos países.

As avaliações de pobreza de muitos países evoluíram na direção de concepções mais amplas do que a mera carência de renda, na direção do conceito mais abrangente – embora, às vezes, mais vago – da exclusão social. Os esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que se cristalizam no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também apontam na direção de ampliar as dimensões para avaliar o desempenho dos diversos países (ver, por exemplo, Pnud, 2002). Se o conceito de pobreza torna-se mais amplo e complexo, caberia perguntar por que ainda se procura simplificar tanto os índices e as classificações. Embora seja certa a existência de um vínculo importante entre exclusão social e pobreza, o fenômeno da exclusão social pode ocorrer entre grupos que não se diferenciam muito em sua situação econômica.

Para que as comparações tornem-se mais frutíferas, talvez seja necessário considerar em conjunto as classificações de pobreza entre países e a evolução da pobreza em relação ao limiar estabelecido por cada país. De fato, os critérios de medição de pobreza variam entre regiões. Em todos os países do continente americano são utilizadas linhas de pobreza absolutas. Mas, na maior parte dos países da União Européia, as linhas relativas são preferidas, pois se considera que, uma vez ultrapassado certo limiar de necessidades básicas, torna-se mais importante a distância entre os indivíduos em relação ao acesso a recursos da sociedade do que seus graus de satisfação de necessidades em termos absolutos.

Por outro lado, a renda e o consumo são variáveis cuja medição é problemática, especialmente no contexto dos países subdesenvolvidos. Nesse sentido, o BM tem contribuído para desenvolver medições e metodologias de correção. A renda é uma variável especialmente difícil de ser captada e medida. É provável que a qualidade dos dados varie significativamente de um país a outro, pois as pesquisas domiciliares utilizam critérios diferentes, cobrem áreas distintas, incluem fontes de renda diferentes e as populações dos vários países têm propensões diferentes a declarar uma renda menor do que ganham.

Além disso, utilizar somente a renda num determinado momento é uma fonte de erro significativa, especialmente entre as pessoas pobres, que têm renda errática. Em muitos países, toda a renda – ou uma boa parte dela – é recebida em espécie. Embora seja recomendada a utilização do consumo como indicador, pois a renda é mais flutuante, na prática, muitos países utilizam a renda porque não dispõem de séries periódicas de dados de consumo.

Por outro lado, há questionamentos específicos sobre a exatidão da metodologia do BM para determinar padrões internacionais de pobreza. Pogge e Reddy (2002) questionam

diversos aspectos dessas estimativas, especialmente a forma de utilização dos indicadores de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês). Esses autores criticam o fato de o BM utilizar na construção desses índices os preços de todos os bens de consumo, e não somente daqueles que são consumidos pelas pessoas pobres. Isso ocorre porque, entre países, os preços relativos variam consideravelmente de um bem para outro, especialmente entre bens comercializáveis e não-comercializáveis. Enquanto os primeiros não sofrem variação significativa entre países, os segundos têm mudanças importantes.

De acordo com Pogge e Reddy (2002), os indicadores de PPP são estimados pela ponderação dos preços incorporados ao índice pelo consumo médio do respectivo item. Assim, as comparações internacionais deveriam estar baseadas nos bens e serviços consumidos pelas populações de baixa renda, e não em outros tipos de bens. Como resultado dessa opção metodológica – e também por causa de mudanças recentes nos procedimentos de cálculo –, os índices de pobreza estão subestimados, e as tendências da pobreza induzem a erro. Esses autores consideram que seria possível fazer comparações internacionais de pobreza corrigindo as estimativas de PPP. É necessário realizar um esforço maior nessa direção.

Em sua resposta a Pogge e Reddy, Ravallion (2002) reconhece que as estimativas de PPP têm problemas sérios e que deveriam refletir o consumo dos domicílios de renda menor na distribuição. Porém, apesar disso, não considera que as propostas metodológicas de Pogge e Reddy permitam produzir melhores estimativas de pobreza. Em especial, argumenta que a metodologia de cálculo de PPP proposta por Pogge e Reddy também apresenta graves nós.

Faces da pobreza

Kanbur (2001) assinala que, diferentemente do que acontecia há 25 anos, hoje existe um consenso amplo de que os acessos à saúde e à educação são tão importantes quanto ao acesso à renda e que, no futuro, esse consenso provavelmente incluirá o empoderamento e a participação na vida cidadã.

Por esse motivo, o método da renda precisa ser complementado com outras dimensões, que levem em conta a qualidade de vida das famílias ou dos indivíduos, pois nem todo indivíduo apresenta a mesma taxa de conversão de renda, aquilo que Sen (1992) denominou de *funcionamentos*. Esse conceito refere-se somente à insuficiência de igualdade de oportunidades, como mecanismo de avaliação da equidade e da pobreza. Assim, os *funcionamentos* seriam a capacidade de aproveitar essas oportunidades em diferentes dimensões (conseguir alimentar-se, acesso a serviços de saúde, à habitação etc.).

Como resultado dessa abordagem, a relação entre renda e capacidades varia parametricamente entre comunidades, famílias e mesmo entre indivíduos da mesma família. Isso tem origem em dois elementos: primeiro, está ligado a diferenças de idade, gênero, papéis sociais, localização geográfica do domicílio e outras variáveis

sobre as quais os indivíduos podem ou não ter controle; segundo, podem existir dificuldades individuais para converter renda em *funcionamentos*. É provável que pessoas com necessidades e talentos distintos precisem de renda diferente para atingir os mesmos resultados e que a desigualdade pode chegar a ser mais intensa daquilo que é percebido somente no espaço da renda.

Essas considerações indicam que a identificação da pobreza centrada exclusivamente no método da renda deixa de fora dimensões valiosas no momento de definir o acesso do indivíduo aos recursos da sociedade e, em especial, quando se fazem comparações internacionais.

Se agora passamos a analisar a pobreza, a identificação da combinação mínima de capacidades básicas pode ser uma boa forma de apresentar o problema do diagnóstico e da medição da pobreza. Isso pode levar a resultados muito diferentes daqueles obtidos quando nos concentramos na inadequação da renda como critério para identificar os pobres. A conversão da renda em capacidades básicas pode variar muito entre indivíduos e também entre sociedades distintas, de modo que a possibilidade de alcançar níveis minimamente aceitáveis das capacidades básicas pode estar associada a níveis de renda diferentes, minimamente adequados. Pode ser muito equivocado identificar e avaliar a pobreza concentrada na renda, baseado na especificação da renda numa “linha de pobreza”, que não varie entre as pessoas. (Sen, 1996, p. 68)

No entanto, isso não equivale a descartar a idéia de fixar um limiar para a renda. Com efeito:

Como a renda não é desejada por si mesma, qualquer noção de pobreza baseada na renda deve referir-se, direta ou indiretamente, a essas finalidades básicas que promovem a renda em sua função de meio para fim. De fato, nos estudos de pobreza sobre os países em desenvolvimento, a renda da “linha de pobreza” é muitas vezes derivada de modo explícito de referências a padrões de nutrição. Uma vez reconhecido que a relação entre renda e capacidades varia entre as comunidades e entre as pessoas da mesma comunidade, será considerado que o nível de capacidades minimamente aceitável é variável – dependerá de características pessoais e sociais. No entanto, caso seja viável atingir capacidades mínimas por meio do fortalecimento do nível de renda (dadas as demais características pessoais e sociais de que dependem essas capacidades), será possível (para as características sociais e pessoais especificadas) identificar uma renda mínima adequada para atingir os níveis de capacidade minimamente aceitáveis. Uma vez estabelecida essa correspondência, já não importa se a pobreza é definida em termos de uma falha da capacidade básica ou como fracasso em obter a renda correspondente minimamente adequada. (Sen, 1996, p. 69)

Por outro lado, em seu trabalho comparativo entre a Índia e a China, Sen demonstra como os países cujo PIB são muito similares têm grandes diferenças em termos de capacidades básicas de sobrevivência e educação. Esse fato nos alerta também sobre as limitações das comparações unidimensionais.

Por que utilizar a renda?

Até o fim do século 20, a análise da pobreza e desigualdade realizada por economistas interessou-se principalmente pelo espaço da renda e do consumo e prestou pouca atenção a outras conceituações. Em sua análise das origens dos estudos de pobreza, Ruggeri-Laderchi (2000) sugere que essa falta de conceituação é típica dos estudos de pobreza produzidos por economistas desde o nascimento desse campo de estudos na Grã-Bretanha, no século 19. De acordo com sua interpretação, a falta de interesse nas definições alternativas de pobreza estaria relacionada à visão positivista, predominante nas primeiras análises de pobreza, especialmente nos estudos de Rowntree e Booth, cuja preocupação principal era mais fazer estimativas da pobreza e encontrar mecanismos para sua redução do que questionar idéias sobre sua natureza.

Para usuários(as) e produtores(as) de estudos sobre a pobreza, a renda incorpora outras dimensões do bem-estar ou, pelo menos, eles(as) consideram que a insuficiência de renda estará suficientemente correlacionada com privações em outras dimensões, de modo que seja uma boa medida de síntese. Além disso, nas regiões em que a pobreza e a desigualdade aparecem em patamares extremos (e se agravando), pode ser compreensível que aproximações imperfeitas como as linhas de pobreza baseadas no consumo e comparações de bem-estar baseadas na renda sejam consideradas como atalhos suficientemente bons para chegar aos problemas mais agudos.

Entretanto, estudos empíricos realizados por Ruggeri-Laderchi no Peru e no Chile mostraram que nem sempre as outras dimensões da pobreza são coerentes com a renda. O mesmo pode ser deduzido da miríade de estudos que analisam a incidência de necessidades básicas insatisfeitas e da pobreza de renda, e mesmo das próprias classificações de países feitas pelo Pnud, de acordo com o IDH.

Também é preciso levar em conta que a renda é uma variável extremamente atraente para os economistas porque é um conceito muitíssimo mais fácil de vincular à análise padrão da mudança econômica e permite ligar a evolução da pobreza e desigualdade ao restante da economia, especialmente à evolução do mercado de trabalho. Tal possibilidade facilita retirar dessas análises de pobreza implicações em termos de políticas públicas (Rius e Vigorito, 2000).

Além disso, a renda satisfaz as exigências disciplinares de quantificação, pois pode ser tratada como uma variável contínua. Essa diferença entre a renda e outras variáveis que podem ser

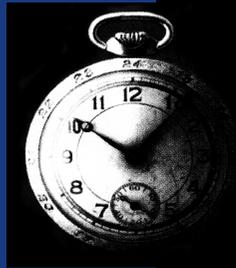
utilizadas para quantificar a pobreza é muito importante. A sofisticação das técnicas disponíveis para aplicar em indicadores baseados na renda também ajuda a dar a impressão de objetividade que parece tão crucial para a legitimidade da análise econômica em muitas áreas (Rius e Vigorito, 2000).

Embora as tentativas de realizar comparações internacionais no espaço da renda não devam ser abandonadas, as classificações dos países não podem ser restritas à renda. A inclusão de outros indicadores dá resultados mais verdadeiros do que uma medida universal de pobreza extrema. O esforço de coleta de dados e produção de informações do *Social Watch* deveria, em conjunto com outras fontes de informações internacionais, ajudar a gerar classificações mais ricas, produzindo avanços na sistematização e produção de indicadores novos e mais valiosos. Assim, as dimensões de acessos à água e ao saneamento, à desnutrição, à esperança de vida no nascimento e à distribuição de renda provavelmente oferecerão, consideradas em conjunto, um bom ponto de partida para descrever a evolução e o patamar atual das condições de vida nos países em desenvolvimento. ■

Referências

- ATKINSON, A. B. *The institution of an official poverty line and economic policy*, WSP/98, Sticerd, London School of Economics, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators 2000*, 2000.
- _____. *World Development Report 1999/2000*, 1999.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 2000.
- EVANS, M.; PAUGAM, S.; PRÉLIS, J. *Chunnel vision: poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*. Documento para discussão WSP/115, Sticerd, London School of Economics, 1995.
- GARDINER, K.; HILLS, J.; FALKINGHAM, J.; LECHENE, V.; SUTHERLAND, H. *The effects of differences in housing and health care systems on international comparisons of income distribution*, WSP/110, Sticerd, London School of Economics, 1995.
- KANBUR, R. *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements*. Documento de trabalho, Universidade de Cornell, 2001.
- POGGE, T.; REDDY, S. *How not to count the poor*. Disponível em: <www.socialanalysis.org>. Acesso em: 2002.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. 2002.
- RAVALLION, M. *How not to count the poor? A response to Reddy and Pogge*. Disponível em: <www.socialanalysis.org>. Acesso em: 2002.
- RIUS, A.; VIGORITO, A. *Sen meets the marketplace of ideas: The capability approach and poverty research in Latin America*. Apresentação feita no seminário An Operationalisation of Sen's Capabilities Approach, Universidade de Cambridge, 2000.
- RUGGERI-LADERCHI, C. *The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods*. Documento de trabalho nº 58, Queen Elizabeth House, Universidade de Oxford, 2000.
- _____. *The many dimensions of deprivation in Peru: theoretical debates and empirical evidence*. Documento de trabalho nº 29, Queen Elizabeth House, Universidade de Oxford, 1999.
- SEN, A. *Development as freedom*. Nova York: Anchor Books, Random House, 1999.
- _____. *Vidas y capacidades*. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. (eds.). *La calidad de vida*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____. *Inequality reexamined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

◎ PANORAMA BRASILEIRO



Muito trabalho e nenhum poder marcam as vidas das agricultoras

TACIANA GOUVEIA¹

Nos últimos anos, a agricultura familiar vem ganhando importância como alternativa para o desenvolvimento rural sustentável, tanto nas ações dos movimentos sociais como das políticas públicas governamentais. No que se refere a essas políticas, até o momento, a força discursiva não foi suficiente para provocar resultados que alterem os graves padrões de pobreza e exclusão a que estão submetidas as populações rurais – cujas causas estão radicadas no exaustivamente reconhecido modelo de desenvolvimento hegemônico brasileiro, que privilegia o setor latifundiário e a agricultura patronal. Este artigo pretende analisar as relações, contradições, funcionalidades e dependência entre o modo como está estruturada a agricultura familiar e as desigualdades de gênero, demonstrando as consequências dessa dinâmica tanto na restrição da autonomia e cidadania das mulheres como no que se refere aos riscos que o próprio modelo corre, caso não sejam construídas possibilidades para o enfrentamento dessas desigualdades. Tais riscos não estão relacionados apenas aos limites para expansão ou consolidação da agricultura familiar, mas às suas possibilidades de constituir-se em um instrumento que promova a democracia e a justiça.

A constatação do hiato e da aparente contradição entre os discursos estatais e suas proposições políticas não responde à totalidade do problema a ser enfrentado. Por outro lado, no campo da sociedade civil, o discurso sobre agricultura familiar produzido nos últimos anos por vezes a trata como um fenômeno histórico recente e altamente idealizado, especialmente no que se refere à harmonia e à complementaridade entre as ações humanas e a natureza, entre a produção e o consumo, entre mulheres e homens, adultos(as), jovens e crianças, bem como o seu caráter multifuncional. Com relação a esse aspecto, Soares considera que a “agricultura familiar provê um conjunto de bens públicos, tangíveis e intangíveis, de elevado valor para a sociedade em geral”,² destacando sua contribuição nos campos da segurança alimentar, sustentabilidade ambiental, função econômica e social.

Sem negar que essas características podem ser realizadas pelo modo de produção familiar, é fato que, entre a potencialidade e a realidade, há longo caminho a ser percorrido que não depende apenas de mudança nas políticas públicas, mas fundamentalmente dos processos sociais e políticos – em suas dimensões contraditórias e conflitivas – presentes na base das análises e ações que tradicionalmente vêm organizando e dinamizando a agricultura familiar. A mudança de foco aqui operada talvez nos obrigue a olhar menos para as funções que exerce e mais para as estruturas que a sustentam.

Ao estudar o processo de envelhecimento e masculinização da população rural, Camarano e Abramovay questionam: “Até que ponto o meio rural pode ser um espaço propício na construção da cidadania e de condições de vida capazes de promover a integração econômica e a emancipação social das populações que aí vivem?”.³ Tomando como referência as relações de gênero na agricultura familiar em seu atual formato, as possibilidades de construção de cidadania e emancipação das mulheres ainda são muito restritas. O *ethos* da agricultura familiar coloca no pai todo o poder para organizar não só o empreendimento produtivo como também todo universo de relações que ali ocorrem. A partir dele, constrói-se uma hierarquia rígida na ocupação de lugares, atribuição de valores, oportunidades e benefícios.⁴

Em outras palavras, na dominação patriarcal, tal como definida por Weber, estão presentes “a crença no caráter inquebrantável do que tem sido feito sempre de uma determinada maneira”⁵ e a autoridade fundamentada na submissão e nas relações pessoais de convivência íntima e permanente. Se o patriarcado é o sistema que cria, justifica e legitima a opressão e exploração das mulheres, a agricultura familiar, ao se organizar a partir desse sistema, reproduz e perpetua tal exploração e opressão.

Tal diferenciação de oportunidades e poderes ocorre não apenas na agricultura familiar, mas no próprio processo de visibilidade e valorização desse modo de produção. Como bem analisa Buarque, “a nossa agricultura familiar é herança de uma atividade basicamente feminina [...] instituída pelas mulheres nos

1 Feminista, coordenadora de educação do SOS Corpo – Gênero e Cidadania e integrante do Grupo de Referência do Observatório da Cidadania. Agradeço a Carmen Silva e a Simone Ferreira, parceiras de trabalho no SOS Corpo, pela colaboração neste texto.

2 SOARES, Adriano. Multifuncionalidade da agricultura familiar. In: REBRIP/ACTION AID. Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Rebrip; Action Aid, 2001.

3 CAMARANO, Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: um panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Textos para discussão, n. 612).

4 Em pesquisa recente, Abramovay e colegas constataram que 64% dos pais informam que têm o poder sobre todas as atividades da unidade familiar. ABRAMOVAY, Ricardo et al. Sucessão profissional e transferência hereditária na agricultura familiar. Disponível em: <www.gipaf.cnptia.embrapa.gov.br>.

5 WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992. Tradução da autora.

espaços vazios dos grandes latifúndios”.⁶ E, ainda, “é interessante observar que, enquanto a agricultura familiar não passava de um instituto marginal na economia, ela era vista como uma atividade feminina vinculada ao doméstico; no momento exato em que ela passa a ocupar um espaço nas grandes políticas, seus protagonistas mudam de sexo”.⁷

Ao mesmo tempo, não se pode negar que, ainda de modo incipiente, muitos setores envolvidos na defesa da agricultura familiar começam a preocupar-se com essas questões, uma vez que é concreta a “rota de saída” das mulheres, especialmente as mais jovens, do espaço da agricultura familiar. Para além do reconhecimento verdadeiro e legítimo das injustiças a que as mulheres estão submetidas, parece que a situação começa a ser inquietante exatamente nos momentos e movimentos em que elas deixam de estar, sendo a ausência o que concretiza esse (re)conhecimento.

Cabe abrir um parêntese para questionar a chamada invisibilidade das mulheres e seu trabalho na agricultura familiar, expressão tão recorrente que já assume um estatuto de verdade. As mulheres não são invisíveis, elas não são vistas no sentido de seu reconhecimento como sujeitos ativos dos processos produtivos. Longe de ser um mero jogo de palavras, atribuir aos outros a incapacidade de enxergar as mulheres muda o sentido da compreensão da realidade e, conseqüentemente, das estratégias para a superação das desigualdades. Não são as mulheres que se ocultam, são as relações de dominação patriarcal que lhes atribuem um lugar menor.

A operação de invisibilidade ocorre em um momento posterior ao trabalho realizado, seja ele produtivo ou reprodutivo. Dá-se quando é negado às mulheres o direito de decidir; quando as estatísticas e análises – produzidas pelo Estado ou pela sociedade civil – não trabalham os dados separados por sexo; quando discursos mantêm a suposta universalidade do masculino (“o agricultor”); quando os projetos políticos, estatais ou da sociedade civil não as consideram como sujeitos de direito.

Onde estão as mulheres?

De modo apressado, mas também verdadeiro, pode-se dizer que as mulheres estão em todos os lugares e não estão em lugar nenhum. Em todos os lugares porque, para além dos dados que as ocultam, basta olhar a dinâmica cotidiana para que se constate que as mulheres, em maior ou menor medida, realizam todas as atividades produtivas e reprodutivas na unidade familiar. Os dados coletados em uma pesquisa⁸ com as agricultoras familiares da

região de Sobral, no Ceará,⁹ mostram que, das 14 atividades relacionadas com o roçado, as mulheres participam, em graus variados, de todas. Em quatro dessas atividades, as mulheres participam na mesma proporção que os homens (capina, plantio, replantio, colheita) e, em uma, são majoritárias (beneficiamento dos produtos). Em apenas três atividades, a frequência é bem mais baixa que a dos homens: brocar, destocar e vender.

Já na criação de aves, as mulheres realizam todas as atividades que compõem o sistema, sendo que, em 49% dos casos, somente elas são as executoras. Nas demais situações, a participação masculina é muito baixa (em média, três atividades), ainda que não exclusiva e, em muitos casos, realizada pelos meninos. Na criação de suínos, a divisão do trabalho é um pouco diferente, pois os homens estão mais envolvidos na atividade. Contudo, em apenas 50% dos casos, eles são majoritários (realizam as 11 atividades, enquanto as mulheres participam de três a cinco); nos casos restantes, há um equilíbrio na divisão das atividades. Na criação de caprinos/ovinos, a presença masculina é maior, mas só em um caso é exclusiva. Das 15 atividades listadas, os homens realizam a maioria, sendo que o trabalho feminino está presente com alta frequência de sete a nove atividades, havendo ainda casos em que participam de todas.

Dados semelhantes são encontrados em pesquisas que investigam contextos diferentes, como é o caso de trabalho realizado em Paragominas, no Pará, onde Cayeres e Costa, analisando o sistema de roça itinerante e o manejo de inovações tecnológicas, constataram que “as mulheres têm maior contribuição individual na força de trabalho familiar e na continuidade das atividades tradicionais. Enquanto que os homens estão envolvidos com as novas técnicas introduzidas e nos treinamentos, a manutenção do sistema tradicional é assegurada pela sobrecarga de trabalho das mulheres”.¹⁰

Se as mulheres executam as atividades produtivas na mesma proporção que os homens, o mesmo não se pode dizer das atividades reprodutivas, como demonstram os dados a seguir.

Na área de Sobral, das 25 atividades que compõem a esfera reprodutiva, apenas 20% são realizadas com mais frequência pelos homens (fazer feira, buscar e rachar lenha, consertos de utensílios e reparos na casa e trocar o botijão de gás),¹¹ enquanto 28% das atividades têm uma frequência maior de realização compartilhada, pois sua característica principal é ser uma espécie de híbrido entre responsabilidades ditas femininas com aquelas ditas masculinas. Um exemplo disso é levar pessoas doentes ao serviço de saúde,

6 BUARQUE, Cristina. Integração da perspectiva de gênero no setor da reforma agrária. Disponível em: <www.incra.gov.br>.

7 Id., ibid.

8 Pesquisa realizada em 2003 pelo SOS Corpo – Gênero e Cidadania para Projeto de Desenvolvimento Local Prud/BNDES. As tabulações estão em fase de finalização.

9 Composta de quatro municípios: Sobral, Massapê, Santana do Acaraú e Meruoca. Essa é uma área de extrema pobreza, onde a maior parte da produção familiar está relacionada com as atividades do roçado e a criação de animais de pequeno porte (aves e suínos).

10 CAYERES, Guilhermina; COSTA, Rosana. Análise da mão-de-obra no sistema de produção familiar de uma comunidade amazônica. Disponível em: <www.gjpaef.cnpia.embrapa.gov.br>.

11 É interessante observar que a justificativa para o predomínio masculino na troca do botijão não é o peso, mas sim o medo de acidentes provocados pelo vazamento de gás.

que articula a dimensão do cuidado com a saída do espaço familiar.¹² Assim, as mulheres são executoras exclusivas de 52% das atividades reprodutivas, especialmente aquelas cuja realização é diária e contínua.

Pesquisa realizada em assentamentos de seis estados do Brasil¹³ confirma esses dados (**Tabela 1**), ao mesmo tempo em que revela os modos como as atividades produtivas das mulheres são invisibilizadas e transformadas em ajuda ou parcialidade.

Atividade	BA				CE				MT				PR				RS				SP			
	P	M	Fo	Fa																				
Agricultura/pecuária	98,5	64,5	67,0	27,5	93,5	44,0	69,5	33,5	96,0	51,5	86,5	49,0	99,0	83,0	84,0	62,0	97,0	72,0	71,0	46,5	86,0	45,0	71,0	28,5
Atividades do místicas	-	31,5	2,0	19,0	-	45,0	0,5	14,0	-	43,0	-	33,5	-	14,5	2,0	17,0	0,5	24,0	-	18,5	0,5	49,0	0,5	40,0
Magistério	0,5	2,0	-	2,0	-	3,5	0,5	2,5	1,0	2,5	-	2,5	-	0,5	-	-	0,5	2,0	-	-	-	0,5	-	-
Estudante	-	1,5	30,0	50,0	-	0,5	18,5	40,0	-	0,5	10,0	14,5	-	0,5	13,0	20,0	0,5	0,5	24,0	31,5	-	-	14,5	25,0

Analisando os dados para além da sub-representação que parece ocorrer com o trabalho feminino na produção agrícola, tem-se que as mulheres, especialmente na condição de mães, estão majoritariamente presentes nas quatro atividades apresentadas – o que as torna multifuncionais para a agricultura familiar, já que, além das atividades domésticas e agrícolas, elas ainda estudam e exercem o magistério. Além disso, é por elas e por meio de seus trabalhos que se realiza a integração entre produção e consumo, característica considerada fundamental na consolidação desse modo de produção.

Ainda que os dados apresentados não façam referência direta à dimensão da pluriatividade na agricultura familiar, pode-se fazer inferências sobre quem são as pessoas que, com mais frequência, atuam para além do especificamente agrícola, principalmente no contexto dos debates sobre o “novo rural” e os modos como outras dimensões econômicas – como serviços, turismo, artesanato, gastronomia e até mesmo um certo modo de vida – vêm sendo reforçadas nos discursos e políticas como alternativa eficaz para o desenvolvimento rural.

Não cabe aqui analisar a correção ou não de tais proposições, mas vale destacar que a inserção em atividades não-agrícolas é profundamente marcada pelo viés de gênero,¹⁵ sendo uma prática condicionada pelos contextos sociais, econômicos e políticos. São as mulheres – independentemente de faixa etária – e, em certa medida, os jovens que fazem esse movimento, levando consigo a subvalorização da sua contribuição para a sustentabilidade da agricultura familiar. Como decorrência, é necessário pensar a questão da pluriatividade como uma das formas a partir das quais esse modo de produção é constituído e dinamizado, sendo possível também estabelecer conexões entre os processos migratórios femininos e o conceito de pluriatividade. Na maioria dos casos, a ausência física das mulheres não significa que elas deixem de ser um elemento da organização e da manutenção do estabelecimento familiar.

A tendência de diminuição da população feminina no meio rural é histórica. Vem ocorrendo tanto na Europa (é o caso da França, onde um terço dos homens que trabalhavam na atividade agrícola não havia se casado até os 35 anos) como na América Latina (onde, em 1995, havia 5 milhões de homens a mais do que mulheres).¹⁶

12 Resultados quase idênticos foram encontrados por Puhl, Moura e Lopes em diagnóstico realizado no Vale do Guaporé (1998). Ver PUHL; MOURA; LOPES. *Etnotopia sobre as relações de gênero na agricultura familiar no Vale do Guaporé*. In: CAMURÇA, Silvia; PACHECO, Maria Emilia. (Orgs.). *Programa integrado de capacitação em gênero, desenvolvimento, democracia e políticas públicas*. Quarto Caderno: Experiências Rurais. Rio de Janeiro: Fase, 1998.

13 ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. *Companheiras de luta ou coordenadoras de panelas?*. Brasília: Unesco, 2000.

14 Versão modificada da tabela original. Fez-se a opção de trabalhar com as categorias de maior significação estatística para o presente artigo.

15 É interessante observar que, mesmo nos estudos que tratam do tema da pluriatividade, não há uma nomeação do sexo daqueles(as) que têm múltiplas inserções produtivas.

16 Ver CAMARANO e ABRAMOVAY, op. cit.

No Brasil, de acordo com os dados do Censo de 2000,¹⁷ entre 1991 e 2000, houve queda de 10% na população rural brasileira, sendo que, para as mulheres, essa queda foi de 11%. Em 30 anos, as mulheres passaram de 48,47% da população rural para 47%. A razão de sexo também é um indicador importante. Se, em 1980, a razão de sexo na população rural era de 106,56 homens para cada 100 mulheres, em 2000 passou a ser de 109,22. A média brasileira (incluindo o urbano e o rural), na última contagem populacional, apresenta uma tendência inversa, são 96,93 mulheres para cada 100 homens.

Além disso, dados apresentados por Abramovay e Rua demonstram que o percentual de homens solteiros nos assentamentos é muito superior ao de mulheres, confirmando a força da estrutura familiar mais tradicional, como se observa na **Tabela 2**:

Porcentagem de homens e mulheres solteiros nas UFs pesquisadas, 1999						
	Bahia	Ceará	Mato Grosso	Paraná	Rio G. do Sul	São Paulo
Homens solteiros	19,0 %	9,5%	16%	10,5%	22,0%	9,0%
Mulheres solteiras	9,0 %	4,0 %	7,5%	0,5%	3,5%	0,5%

Se, em contextos diversos do ponto de vista político e econômico, encontram-se os mesmos processos, suas causas não estão radicadas apenas no tipo de política pública para o desenvolvimento rural nem em condições estritamente econômicas, comprovando, assim, que a estrutura das relações de gênero tem um peso decisivo na dinâmica de desenvolvimento rural.

Rotas de saída

Camarano e Abramovay¹⁹ levantam três hipóteses para explicar a maior participação feminina nos processos migratórios: a) maior oferta de trabalho para mulheres no meio urbano ligada à expansão do setor de serviços; b) dinâmicas das relações de gênero na família; c) relação entre processos migratórios e graus mais elevados de escolaridade. Na perspectiva aqui assumida, essas três hipóteses possuem estatutos diferentes, ou seja, as relações de gênero são determinantes tanto no que se refere à preferência por mulheres nos empregos do setor de serviços, como na maior escolaridade encontrada nas mulheres rurais.

É importante levar em conta também as transformações por que passaram as mulheres nas últimas décadas, tanto no que se refere às conquistas no plano dos direitos, em especial as ações políticas dos movimentos de trabalhadoras rurais, como aquelas relacionadas às dimensões socioculturais. Tais processos trazem conseqüências importantes no modo como as mulheres, especialmente as mais jovens, interpretam a si mesmas e a realidade, dando-lhes condições de pensar e buscar outros destinos diferentes da submissão absoluta à lógica patriarcal. Se ainda não há condições para a ruptura dessa lógica, é possível estabelecer rotas que a contornem e minimizem os seus efeitos perversos e injustos.

Vale ressaltar dois processos profundamente interligados e pouco considerados. O primeiro diz respeito à presença de uma racionalidade nas escolhas das mulheres em não permanecer na agricultura familiar. O acesso ao mundo público, a remuneração pelo trabalho realizado e a quebra com o tempo indistinto que marcam a ligação entre produção e reprodução dentro da unidade familiar são fatores que transformam o cotidiano das mulheres, dando-lhes a possibilidade de se pensarem e atuarem como sujeitos de suas próprias vidas, de ser alguém com um lugar no mundo, como fica claro no depoimento de uma trabalhadora da fruticultura irrigada de Petrolina, em Pernambuco: “Fiquei uma pessoa independente. Quando meu marido diz ‘é meu’, eu também digo. Quando ele diz ‘eu estou cansado’, eu também digo que estou”.²⁰

É essa mesma lógica que leva a um maior incentivo para que as filhas invistam na escolarização, como ficou claro na **Tabela 1**, já que, em princípio, aumentam suas chances de conquistar postos de trabalho mais qualificados. Ainda que seja um processo mais marcante na população feminina rural, os jovens que investem na qualificação escolar também tendem a deixar a unidade familiar, conforme constataram em pesquisa recente Melo e colegas,²¹ ocasionando o que eles denominam “questão sucessória na agricultura: que é quando a formação de uma nova geração de agricultores perde a naturalidade com que era vivida até então pelas famílias e indivíduos envolvidos nos processos sucessórios”.²²

Essa “perda de naturalidade” é derivada não apenas dos problemas de ordem econômica, no sentido do baixo retorno financeiro, mas também da mesma dinâmica patriarcal que afeta as mulheres, uma vez que, sendo o poder pouco compartilhado

20 Apud BRANCO, Adélia; VAINSENER, Semira. Gênero e globalização no Vale do São Francisco. (Trabalho para discussão n. 116, set. 2001). Disponível em: <www.fundaj.gov.br>.

21 MELO, Antônio et al. A educação formal e os novos mercados para a agricultura familiar. Texto apresentado no XLI Congresso Brasileiro da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Juiz de Fora, jun. 2003.

22 Id., *ibid.*

17 Disponível em <www.ibge.gov.br>.

18 Tabela criada a partir do gráfico Assentados por sexo nas UF pesquisadas, segundo estado civil em 1999.

19 CAMARANO e ABRAMOVAY, op. cit.

entre as pessoas que estão no estabelecimento familiar, os jovens também se encontram em uma posição de submissão. Como analisam Abramovay e colegas, “o processo sucessório na agricultura familiar está articulado em torno da figura paterna que determina o momento e a possibilidade de passagem da responsabilidade sobre a gestão do estabelecimento para a futura geração”.²³

Além disso, é necessário considerar o problema da herança. O patrimônio geralmente não oferece possibilidades de muitas divisões, que, caso ocorressem, terminariam por inviabilizar sua capacidade produtiva, fazendo com que apenas um dos filhos pudesse ocupar o lugar do pai. Se, para os filhos, essa já é uma situação difícil, para as filhas são raríssimas as chances de serem herdeiras, não sendo, portanto, ilógico que procurem outras opções.

Se a rota de saída das mulheres da agricultura familiar significa uma opção legítima na busca da emancipação e da cidadania, não representa, por outro lado, nem uma ruptura nem uma solução, já que elas continuam sendo avaliadas pelos mesmos padrões e valores que organizam a agricultura familiar, seja no trabalho assalariado, na agroindústria, no setor de serviços público e privado ou no trabalho doméstico – para onde migram a maioria das mulheres. Ao mesmo tempo, elas também não se desvinculam da própria agricultura familiar, pois uma parte substancial dos rendimentos que as mulheres auferem em trabalhos fora do espaço familiar é nele empregado, como gasto produtivo ou reprodutivo.

23 ABRAMOVAY et al., op. cit.

Há que se considerar, ainda, que às vezes a migração para áreas urbanas não é uma escolha das mulheres, mas uma necessidade imposta pelas dificuldades financeiras do estabelecimento familiar. Essa situação é muito comum nos períodos de seca no semi-árido nordestino, como constatou Branco²⁴ ao afirmar que, “através da migração, as mulheres não contribuem somente com uma ajuda monetária àqueles que deixaram para trás, mas ajudam os demais familiares a migrarem”.²⁵ É desnecessário demonstrar que as atividades reprodutivas não são deslocadas para os homens quando as mulheres deixam de trabalhar diretamente na produção familiar, pois, mesmo que haja ausência física de uma mulher, as responsabilidades que tinha serão transferidas diretamente para outra mulher da família.

Sendo a atividade feminina, nesse contexto, historicamente marcada pela multifuncionalidade e pluriatividade, cabe indagar se, no momento em que a segunda característica passa a ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento rural, as mulheres deixarão de ser os sujeitos centrais da mesma, tal como ocorreu, segundo a análise de Buarque, quando da recente valorização da agricultura familiar. ■

24 BRANCO, Adélia. *Mulheres da seca: luta e visibilidade numa situação de desastre*. João Pessoa: UFPB, 2000.

25 Id., *ibid.*

Direitos pela metade

Anteriormente, foi afirmado que as mulheres estão em todos os lugares e não estão em lugar nenhum no cotidiano da agricultura familiar. A aparente contradição se explica ao verificarmos o que é feito das mulheres nas dimensões relativas à posse da terra, aos rendimentos e ao poder de decisão.

Quando se analisa a titulação da propriedade da terra, fica evidente o quanto a existência de políticas públicas ou de legislações não é suficiente para minimizar as enormes diferenças de poder entre mulheres e homens. No Brasil, não há nenhum tipo de obstáculo legal para que as mulheres sejam proprietárias. No entanto, 87% dos lotes dos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 93% do

Banco da Terra e 92% das propriedades familiares têm homens como titulares.²⁶ Apenas em situações em que eles não preenchem os requisitos necessários ou quando estão ausentes é que as mulheres assumem a titularidade. Nos demais casos, são consideradas “dependentes”.

No que se refere aos rendimentos, os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada em 2001,²⁷ indicam que, para o universo das pessoas de 10 anos ou mais

26 “A terra da mulher (e do homem)”, entrevista concedida por Zoraida Garcia Frias ao jornal eletrônico da Unicamp, em novembro de 2002. Disponível em: <www.unicamp.br>.

27 Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

ocupadas em atividades agrícolas (não especificamente para a agricultura familiar), as mulheres estão majoritariamente nas categorias não-remuneradas (39,25%) e produção para consumo próprio (também 39,25%), demonstrando que quase 80% das mulheres não auferem nenhum rendimento do seu trabalho. Analisando os números referentes à população masculina ocupada, 17,71% são classificados como não-remunerados, e 8,37% estão na produção para consumo próprio, perfazendo 26,08% de homens que não recebem rendimentos pelas atividades que realizam. Os dados por si só indicam a magnitude da exploração a que estão submetidas as mulheres na produção agrícola brasileira.

Trabalhando com os dados sobre rendimentos das agricultoras familiares da área de Sobral, vê-se que 47,8% recebem menos de meio salário mínimo mensal, enquanto 13% não auferem nenhum tipo de rendimento. Contudo, o que chama a atenção aqui é o alto percentual de mulheres que colocaram os benefícios (bolsa-escola, vale-alimentação e vale-gás) como sendo sua própria e única renda: 66%, entre aquelas que declararam ter algum rendimento, e 85,7%, no grupo que recebe menos de meio salário mínimo. Perceber os recursos destinados à família como sendo seus próprios recursos demonstra o quanto as mulheres têm dificuldades de se perceber para além desse lugar e da função de *gerentes* dos parques rendimentos familiares destinados à reprodução cotidiana.²⁸

Ao mesmo tempo, isso que confirma que os(as) formuladores(as) das políticas públicas assistenciais colocam as mulheres como responsáveis pelo recebimento desses recursos, como se isso fosse uma garantia de sua *adequada* aplicação, elastecendo ainda mais o tempo das mulheres, já que, para receber tais benefícios, é necessário um deslocamento para o município-sede, esperas nas filas dos bancos e gastos com transporte que terminam por diminuir ainda mais o já mínimo benefício.

É prudente afirmar que as mulheres são gerentes de uma parte dos recursos familiares porque seu poder de decisão é muito restrito, mesmo no que se refere às decisões da esfera reprodutiva, como demonstram os dados da pesquisa “Relações de gênero nos assentamentos rurais”.²⁹ No âmbito das atividades produtivas, o poder de decisão é majoritariamente masculino nos seis estados pesquisados (cultivos – de 92% a 66%; vendas dos produtos agrícolas – de 91% a 74%; venda de gado – de 93% a 59%). O poder de decisão das mulheres é maior na venda de doces e queijos (de 58% a 41%) e na venda de ovos e aves (80% a 46%), ainda que esse poder não seja tão hegemônico como o masculino e se dê em esferas produtivas de menor valor monetário.

Apesar de se creditar às mulheres o domínio absoluto do espaço reprodutivo, a realidade é mais complexa, tendo respostas menos uniformes nos estados pesquisados. No que se refere à educação das crianças em quatro estados (Bahia, Ceará, Mato Grosso e São Paulo), há um percentual maior de mulheres com poder de decisão (55,5%, 61,%, 41,5% e 44%). Nos demais estados (Paraná e Rio Grande do Sul), a decisão tende a ser compartilhada pelo casal (38% e 62,5%). Contudo, o que pode parecer, à primeira vista, bastante surpreendente é que, em nenhum dos estados pesquisados, as mulheres não têm maior poder de decisão sobre quais alimentos devem ser comprados, sendo mais freqüente que os homens tomem essa decisão. À primeira vista porque, nos casos das agricultoras familiares, tudo o que envolve dinheiro e saída do espaço restrito do estabelecimento familiar não lhes pertence, não lhes é direito, já que a tradição patriarcal que organiza esse cotidiano nega às mulheres a possibilidade de exercerem um princípio fundamental de ser sujeito: a liberdade de ir e vir.

Sem terra, sem dinheiro, sem tempo, sem espaço, sem poder, sem liberdade, assim são as mulheres em sua experiência cotidiana na agricultura familiar. Esses elementos não podem ficar invisíveis quando a transformação social e política pretendida implica necessariamente a quebra da hegemonia do modelo até então vigente para o desenvolvimento rural, sendo antinômico que essa radicalidade também não se dirija à dominação patriarcal que organiza a sociedade brasileira.

É preciso que os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, trabalhadoras e trabalhadores rurais construam projetos e alternativas não apenas para os modos de produção e consumo, mas também para o modo de organização familiar. Em síntese, mudemos os sentidos e significados da agricultura e da família, pois só assim nossa ação política poderá resultar numa sociedade que não seja marcada pela meia justiça, meia liberdade e meia cidadania. ■

28 Os valores dos benefícios são: vale-gás – R\$ 15 (a cada 2 meses); bolsa-escola – R\$ 15 por criança, com teto de três crianças; e bolsa-alimentação – R\$ 15, também com teto de três crianças.

29 Pesquisa realizada por Abramovay e Rua em 2000.

Doses de ousadia e determinação no combate à Aids¹

CARLOS ANDRÉ F. PASSARELLI²

VERIANO TERTO JR.³

MARIA CRISTINA PIMENTA⁴

A resposta brasileira à epidemia de HIV/Aids foi construída sobre princípios fundamentais inseridos na Constituição de 1988 que emergiram tanto da mobilização da sociedade civil como da implementação de diversos programas governamentais. Tais princípios estão na base de todas as ações de enfrentamento e refletem o espírito de solidariedade que foi, e continua sendo, o coração da luta contra a Aids, desde o seu início. A experiência brasileira nos ensina que a articulação entre direitos humanos e cidadania formam a base dessa resposta, permitindo o enfrentamento e legitimando os programas.

Mesmo se considerarmos que a resposta brasileira ao HIV/Aids é um caso excepcional no Brasil e no mundo, o fato de poder discuti-la e avaliá-la de forma criteriosa possibilita estender seus aspectos positivos para outros campos da saúde pública e para outros países em desenvolvimento, a partir de princípios que reforcem a autonomia das nações e a participação popular. Esse olhar permite ir além dos desafios e das lacunas que fazem parte desse percurso, aprimorando a qualidade da resposta nacional à epidemia de Aids.

Parece ser unânime a compreensão de que o perfil epidemiológico nos países em que a população pode ter acesso aos anti-retrovirais contraria todas as expectativas formuladas ao fim da década de 1980 – quando se dispunha apenas da Zidovudina (AZT) para o tratamento das pessoas doentes. No Brasil, por exemplo, previa-se que haveria mais de 1 milhão de pessoas infectadas no ano 2000, ao passo que, hoje, as estimativas mais pessimistas apontam para pouco mais da metade dessa cifra (Brasil, 2002). Segundo o Ministério da Saúde, desde o início da década de 1980 até dezembro de 2002, foram notificados 257.780 casos de Aids no país. Desse total, 72% (185.061) são verificados em homens, e 28% (72.719), em mulheres (Brasil, 2003).

O Programa Nacional de DST e Aids (PN-DST/Aids) estima que existam 597 mil brasileiros e brasileiras infectados pelo HIV. Desses, 105 mil receberam medicamentos para tratamento da doença em 2001 (Brasil, 2002, p. 5). Além disso, a economia que se tem feito com a redução do número de internações e a queda nas taxas de mortalidade e morbidade em função das doenças oportunistas são indicadores do sucesso que as novas modalidades de tratamento têm conquistado – apesar de ainda não haver muitos dados a esse respeito nos países em desenvolvimento.

Ainda segundo dados da PN-DST/Aids, houve uma queda nacional em torno de 50% dos óbitos em decorrência da Aids. No estado de São Paulo, o número chega a 71%. Quanto às internações hospitalares por causa de doenças oportunistas, a redução ficou em torno de 80%, uma economia em torno de US\$ 1,1 bilhão durante os anos de 1997 e 2001 (Brasil, 2002, p. 28).

O acesso universal ao tratamento, ao contribuir com o aumento do tempo e da qualidade de vida dos(as) pacientes, gera ganhos sociais. Por exemplo, a possibilidade de retorno ao trabalho, tendo em vista que a infecção pelo HIV atinge principalmente pessoas que integram a população economicamente ativa (PEA). Ao se promover a saúde integral das pessoas afetadas, também se torna possível diminuir o surgimento de novos casos, uma vez que os(as) pacientes se engajam em um processo ativo de prevenção de doenças oportunistas e de outras doenças sexualmente transmissíveis, com um maior cuidado em relação a sua própria saúde sexual.

Hoje, não resta dúvida sobre a relação direta entre a política de distribuição de medicamentos, a estabilização no número de novos casos e o aumento da qualidade de vida de pessoas com Aids. No entanto, sabemos que esse sucesso não é consequência somente da descoberta de novas terapias e da ampliação do acesso ao tratamento. Os inúmeros esforços dispensados e a quantidade de recursos envolvida na prevenção primária da infecção pelo HIV – seja por campanhas informativas, seja por ações das ONGs e dos serviços de saúde – servem de exemplo para o caráter multifacetado, intersetorial e interdisciplinar das respostas que a sociedade civil e o governo brasileiro vêm dando ao problema (Galvão, 2000).

Porém, o sucesso da experiência brasileira nesse campo não pode ser analisado sem levar em conta o contexto da saúde pública no país. É inegável: o que torna o caso brasileiro exemplar em relação a outros países em desenvolvimento é justamente o fato de contar com uma Constituição que pressupõe a saúde como um direito de todas as pessoas e uma obrigação do Estado, a ser garantida pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS tem como princípios a integralidade da assistência, a universalidade do acesso e o controle social (Constituição Federal, título VIII, capítulo II, seção II, artigos 196 a 200). No que diz respeito especificamente à Aids, há uma política de distribuição de medicamentos, para suprir as necessidades de tratamento das pessoas que vivem com HIV/Aids, que, embora tenham acesso

1 Este texto foi elaborado a partir do artigo "As organizações não-governamentais e o acesso aos tratamentos anti-retrovirais no Brasil", de Veriano Terto Júnior e Carlos André F. Passarelli (no prelo).

2 Psicólogo, doutorando em Psicologia Clínica na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e assessor de projetos da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia).

3 Psicólogo, doutor em Medicina Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenador geral da Abia.

4 Psicóloga, doutoranda em Medicina Social na Uerj e coordenadora geral da Abia.

aos serviços de saúde, devem preencher os critérios médicos estabelecidos pelas diretrizes nacionais para acesso à terapia anti-retroviral, regulamentada por uma legislação específica. De acordo com a Lei nº 9.313/96, um grupo de especialistas deverá reunir-se pelo menos uma vez ao ano para definir e atualizar as diretrizes para o uso de medicamentos anti-retrovirais em pessoas adultas, crianças e gestantes.

O entendimento da trajetória formadora da resposta social à epidemia – que conquistou o reconhecimento internacional na área de saúde pública – e a discussão da forma como a participação popular em questões relativas ao acesso ao tratamento anti-retroviral tem influenciado as políticas públicas de saúde para o controle e o enfrentamento da epidemia de Aids permitem analisar a complexidade da resposta brasileira, bem como os novos desafios a ser enfrentados.

Medicamentos acessíveis

Em 1991, iniciou-se, nacionalmente, a distribuição gratuita do AZT, fabricado no Brasil a partir de 1993. No entanto, desde 1989, a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo já distribuía gratuitamente o medicamento para os(as) pacientes de Aids no estado. Por meio de uma resolução ministerial (Resolução nº 21, de março de 1995), o Ministério da Saúde estabeleceu que providenciaria os anti-retrovirais disponíveis (AZT e Didanosina/ddI) e alguns medicamentos para as infecções oportunistas (Ganciclovir, Fluconazol, Pentamidina, Aciclovir e Anfotericina B). Em março de 1996, criou-se um comitê técnico para elaborar diretrizes para o uso dos anti-retrovirais, incluindo os inibidores de protease⁵ (Beloqui, 1998).

Em julho de 1996, na 11ª Conferência Mundial de Aids, em Vancouver, foram divulgados os resultados positivos de pesquisas utilizando a combinação de drogas anti-retrovirais. Nesse mesmo ano, em novembro, por decreto presidencial (Lei nº 9.313/96), foi garantida a distribuição gratuita de medicamentos para a Aids.

Em maio de 1999, a 52ª Assembléia Mundial da Saúde aprovou resolução que exorta os países a explorar e revisar suas opções sobre acordos internacionais, incluindo acordos comerciais, para salvaguardar o acesso aos medicamentos essenciais.

O fato de o Brasil contar com uma lei específica não significou que a distribuição de medicamentos passou a ser um direito consolidado. Em agosto de 1999, o Ministério da Saúde manifestou a necessidade de uma suplementação orçamentária para corrigir a defasagem de recursos originada pela desvalorização do real com relação ao dólar na compra de medicamentos. A mobilização

das ONGs, ocorrida em setembro em todo o país, resultou na liberação dos recursos pelo Ministério da Fazenda. O fato acabou se repetindo em novembro de 2000, com igual desfecho. Essas situações demonstram que a manutenção da distribuição gratuita dos medicamentos depende da fabricação local desses insumos, a fim de que a política atual não fique à mercê das flutuações cambiais ou da tecnologia estrangeira.

Ainda em 1999, o Decreto Presidencial nº 3.201, de 6 de outubro, definiu os casos de emergência nacional e de interesse público como critérios para licenciamento compulsório de patentes. Em 2000, laboratórios públicos e privados do Brasil já tinham capacidade e tecnologia para produzir sete dos 12 anti-retrovirais distribuídos pela rede pública de saúde. Em julho desse ano, a 13ª Conferência Mundial de Aids, em Durban, África do Sul, tornou visível a devastação promovida pela epidemia no continente africano. E também evidenciou a questão dos custos dos medicamentos e do acesso ao tratamento das populações dos países em desenvolvimento. O programa brasileiro de Aids foi destacado na conferência pela política de distribuição gratuita de medicamentos a todos(as) os(as) pacientes.

Em 2001, assistimos ao embate internacional sobre as leis de comércio exterior e os direitos de propriedade intelectual (patentes) das companhias farmacêuticas internacionais, produtoras de medicamentos essenciais e de anti-retrovirais. O Brasil teve um papel de destaque nessa discussão, tendo em vista a produção nacional dos remédios que compõem a terapia combinada para pacientes de Aids, as posições assumidas pelo Ministério da Saúde com os laboratórios estrangeiros e a mobilização da sociedade civil organizada, em consonância com o ativismo internacional.

Em janeiro de 2001, o governo dos Estados Unidos entrou com uma queixa (painel) na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra o artigo 68º da Lei de Patentes brasileira. Argumentou-se que o artigo violava os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips, na sigla em inglês) e impedia que os detentores de patentes desenvolvessem seus produtos no território brasileiro. As discussões em torno desse painel estenderam-se até o mês de julho do mesmo ano, quando, em nota conjunta dos governos estadunidense e brasileiro, foi declarado o acordo no qual os Estados Unidos retiravam a queixa contra o Brasil na OMC – sem prejuízo das diferenças de interpretação entre cada uma das partes sobre a conformidade do artigo 68 da Lei de Patentes brasileira com o acordo Trips.

5 Os anti-retrovirais são classificados em três categorias, segundo o tipo de ação sobre o vírus: inibidores da transcriptase reversa análogos de nucleosídeo; inibidores da transcriptase reversa não-análogos de nucleosídeo; e inibidores da protease. Uma quarta classe de medicamentos – os inibidores da fusão – vem sendo desenvolvida nos últimos anos.

6 O artigo versa sobre casos de licenciamento compulsório e diz o seguinte: "Ensejam, igualmente, licença compulsória: I – a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação".

O governo brasileiro, por sua vez, concordou – caso julgasse necessário aplicar o artigo 68 para conceder licença compulsória de patentes cujos detentores sejam empresas estadunidenses – em notificar, antecipadamente, o governo dos Estados Unidos e dar-lhe oportunidade adequada para conversações prévias sobre o tema. Isso quase chegou a acontecer durante as negociações entre o governo brasileiro e duas multinacionais responsáveis pela produção de medicamentos que compõem a terapia combinada contra a Aids.

Em 22 de agosto, após seis meses de negociação com a empresa suíça Hoffman-La Roche, detentora da patente do Nelfinavir, o Ministério da Saúde anunciou que licenciaria compulsoriamente a patente desse medicamento, para que sua versão genérica pudesse ser produzida pelo laboratório Far-Manguinhos, da Fundação Oswaldo Cruz. Foi a primeira vez, desde que a lei de patentes foi promulgada em 1996, que o governo brasileiro pôs em prática o artigo 68. No entanto, o laboratório suíço recuou em sua posição e ofereceu uma redução significativa no preço do medicamento, demovendo o Ministério da Saúde do processo de licença compulsória.

As mudanças no governo federal, ocorridas em janeiro de 2003, não alteraram substancialmente a relação entre o Ministério da Saúde e as companhias farmacêuticas. Até agora, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva tem dado continuidade ao trabalho iniciado anteriormente, adotando, no entanto, uma postura mais afirmativa no que diz respeito à necessidade de licença compulsória de medicamentos patenteados com vistas a baratear os custos de produção de fármacos e, ao mesmo tempo, permitir a importação daqueles que não são produzidos localmente de fabricantes de outros países, tal como a Índia. Essa vontade política se traduz na publicação do Decreto Presidencial nº 4.830, de 4 de setembro de 2003, que dispõe sobre os critérios e normas para concessão de licença compulsória.

No plano internacional, as posições do governo dos Estados Unidos e das indústrias farmacêuticas provocaram forte descontentamento em várias partes do mundo.

Ainda em 2001, o Brasil apresentou uma resolução à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre o direito de acesso aos medicamentos a preços acessíveis, no contexto da epidemia da Aids. A moção recebeu o apoio de 52 países, com uma única abstinência: Estados Unidos. Em junho, por ocasião da realização da Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU sobre HIV/Aids, a questão do acesso aos tratamentos em países em desenvolvimento ocupou lugar de destaque. O resultado foi a criação do Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária, que visa auxiliar os governos de países pobres no enfrentamento dessas enfermidades.

Na 4ª Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Doha, Catar, em novembro daquele ano, foi aprovada por unanimidade a declaração, proposta pelo Brasil, de que o acordo Trips não deve se sobrepor aos interesses de saúde pública dos países membros.

É importante frisar que inúmeras manifestações ocorreram em todo o mundo, com o intuito de pressionar os governos a fim de que flexibilizassem as prerrogativas do Trips em favor da saúde pública dos países em desenvolvimento. A produção brasileira de versões genéricas e similares dos medicamentos anti-retrovirais e a situação dos países africanos serviram de mote para toda essa mobilização.

Entraves e inquietações

Enquanto o Brasil e sua política de distribuição de medicamentos anti-retrovirais alcançavam projeção internacional, os desafios da prevenção e da assistência mantiveram-se presentes e, muitas vezes, sem encontrar respostas eficazes. Se, por um lado, os indicadores apontam para o processo de estabilização da epidemia, algumas pesquisas comportamentais apontam para o recrudescimento das práticas de sexo desprotegido, principalmente em grupos menos informados, marcados pela exclusão econômica, sem mencionar a pequena quantidade de estudos que permitam mapear a infecção pelo HIV no país (cf. Pimenta *et al.*, 2002).

Assim, apesar do êxito da política brasileira de medicamentos – uma das bandeiras do movimento social organizado –, não foi possível diminuir deficiências importantes no campo do tratamento. A descontinuidade na oferta dos exames de CD-4 e de carga viral⁷ tem se transformado em um dos emblemas da dificuldade do processo de descentralização, gerando atritos na relação entre as três esferas de gestão do SUS (federal, estadual e municipal) e reformulações no consenso técnico sobre tratamento anti-retroviral, exigindo da sociedade civil uma constante e trabalhosa vigilância.

A forma como os recursos financeiros vêm sendo levantados e alocados também tem orientado o debate sobre os rumos da resposta à epidemia de Aids. O governo brasileiro, por meio do Ministério da Saúde, assinou dois acordos de empréstimo com o Banco Mundial para o financiamento das ações de prevenção e controle da doença. O primeiro projeto (conhecido por Aids I), executado entre 1993 e 1998, teve o valor total de US\$ 250 milhões (US\$ 160 milhões provenientes do empréstimo e US\$ 90 milhões referentes à contrapartida nacional). O segundo acordo (Aids II), que foi assinado em 1998 para ser executado até o fim de 2002, teve o valor total de US\$ 300 milhões – US\$ 165 milhões provenientes do empréstimo e US\$ 135 milhões da contrapartida nacional (Galvão, 2002). Um terceiro empréstimo (Aids III) foi aprovado para o período de 2003–2006, no valor de US\$ 200 milhões (metade do Banco Mundial e metade do governo).

7 Trata-se de exames laboratoriais que monitoram a evolução da infecção pelo HIV. As contagens de CD-4, um tipo de linfócito que tem o seu número reduzido em pacientes infectados(as) pelo HIV, e da quantidade de cópias de HIV circulantes no sangue (carga viral) são indicadores que orientam a necessidade ou não de mudanças nos esquemas terapêuticos.

Mesmo considerando que os recursos provenientes desses acordos representam apenas 8% do montante gasto pelo governo no controle da epidemia (dados da PN-DST/Aids), tal dependência do dinheiro externo é motivo de inquietação, uma vez que grande parte das ações de prevenção é exclusivamente financiada por essa fonte. A maior parte dos recursos dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios destinada ao controle da Aids é gasta na compra de medicamentos e em outras ações no campo da assistência.

O processo de descentralização das ações em HIV/Aids do governo federal, iniciado ainda no segundo acordo de empréstimo, forçou a discussão sobre a prevenção da doença no SUS e sobre formas de financiamento com recursos próprios. Descentralização e sustentabilidade passaram a ser o foco de preocupação do movimento social, dos organismos governamentais e de outros setores envolvidos com a epidemia, mas ainda carecem de discussão mais aprofundada.

Se existem sérios entraves no que diz respeito à continuidade das ações de assistência e tratamento dentro de um sistema marcadamente assistencial e curativo, o que se pode esperar quando se planeja que o SUS incorpore o trabalho de prevenção? Neste cenário, como avaliar e garantir o trabalho realizado pelas organizações comunitárias? Quais as interfaces concretas e programáveis que podem ser formadas entre as ONGs e o SUS? Quais são as perspectivas e propostas para se alcançar a sustentabilidade política, institucional e financeira das respostas sociais ao HIV/Aids? Quais os modelos de desenvolvimento para o campo da saúde que efetivamente apostam na integralidade das ações, sem dissociar a prevenção da assistência? Quais são os atores que devem assumir um papel protagonista, visando enfrentar a epidemia em uma perspectiva intersetorial?

Não é o objetivo deste texto encontrar respostas para todas essas questões. No entanto, sua formulação parte da premissa de que uma das perspectivas possíveis para a manutenção e o aprimoramento da resposta brasileira ao HIV/Aids é a via do SUS e da aproximação das organizações que atuam na área ao movimento sanitário. Grande parte das conquistas no acesso aos tratamentos se deu graças ao cumprimento e exercício (muitas vezes provocados pelo Poder Judiciário, a bem da verdade) das prerrogativas e princípios que estão na base do SUS. Portanto, cabe uma análise mais aprofundada da forma como a saúde pública está organizada no Brasil e como a Aids se insere nessa proposta.

Quando a Constituição Federal foi promulgada, em 1988, e quando a Lei Federal nº 8.080/90 foi sancionada, regulamentando a implantação do SUS, os movimentos sociais comemoraram a possibilidade de realizar o sonho da saúde para todas as pessoas, com qualidade e participação da sociedade. Será preciso andar muito para que o sonho se transforme em realidade.

Afinal, se considerarmos que a lei que dispõe sobre a regulamentação do SUS foi promulgada em setembro de 1990, estamos falando de uma instituição pública de apenas 13 anos

de existência, que veio substituir um modelo extremamente centralizado, rígido, assistencialista e corporativo de atenção à saúde. Porém, o SUS já é efetivo e, com avanços e retrocessos, tem sido o espaço no qual a saúde pública se articula com os ideais democráticos.

Justamente a existência e o cumprimento de um princípio que promova a universalidade do acesso à saúde foi colocado como a possibilidade de fracasso do programa brasileiro de Aids pelos técnicos do Banco Mundial. Isso ocorreu quando da decisão política do governo brasileiro de distribuir remédios a todos(as) os(as) pacientes, segundo os critérios estabelecidos a partir de um consenso médico.

Já no início da década de 1980, previsões da mesma instituição apontavam como suicida o fato de a saúde no Brasil ter o valor de um direito universal. Para esses técnicos, um sistema de saúde baseado nesse princípio poderia levar a um desastre nas contas públicas no país (Mattos *et al.*, 2001). Em mais um relatório publicado na segunda metade da década de 1990, o Banco Mundial desencoraja a distribuição de anti-retrovirais, ao seguir uma lógica de custo/benefício, segundo a qual seria mais barato investir na prevenção, colocando como inviável, econômica e estruturalmente, a distribuição de medicamentos em países em desenvolvimento (World Bank, 1997).

Os(as) ativistas brasileiros(as) sempre consideraram inaceitável qualquer avaliação de relação custo/benefício que possa simplesmente deixar morrer sem remédios todas as pessoas com Aids. A conquista brasileira de tratar as pessoas com HIV/Aids, segundo critérios médicos previamente definidos e ratificados em lei (Lei Federal nº 9.313/96), contraria as expectativas do Banco Mundial e de outras agências internacionais. E, mesmo assim, consolida-se como uma experiência reconhecidamente bem-sucedida no cenário da luta contra a pandemia da aids. O que se confronta nesse caso é, de um lado, fazer valer um direito constitucional e imbuir o Estado de um compromisso que lhe diz respeito, a oferta de uma saúde de qualidade, e, de outro, promover o modelo neoliberal do Estado mínimo que delega à iniciativa privada a oferta de serviços de seguridade social, de saúde e educação.

Além da universalidade e gratuidade do acesso, a integralidade da atenção também é um princípio fundamental no que vem se constituindo como o campo da promoção à saúde. Mas é no princípio que pressupõe a existência de instâncias de controle social do SUS que se encontra a possibilidade de efetivação de políticas de saúde pública. A participação popular é a condição que não só legitima, mas também, principalmente, torna possível e viável o sucesso – seja pelos conselhos de saúde (municipal, estadual ou federal), seja na esfera das entidades da sociedade civil, ou, ainda, no âmbito dos movimentos de defesa de direitos civis (movimento das classes trabalhadoras, dos sem-terra, feminista, homossexual).

A articulação de luta das pessoas que vivem com HIV/Aids tem sido, a duras penas, o depositário das expectativas de um sem-número de atores. Desde aquelas populações com pouco ou nenhum acesso aos serviços de saúde até as instâncias mais ativas do governo, as ONGs recebem em suas sedes e atingem, por meio de intervenções comunitárias, um contingente enorme de pessoas, que busca apoio jurídico, oportunidades de interação social, capacitação ou, principalmente, espaços de interlocução política.

Arenas de embates políticos

O recurso ao Poder Judiciário foi um dos meios pelos quais os(as) pacientes de Aids procuraram (e ainda procuram) fazer valer o seu direito com relação a uma atenção integral – que inclui a oferta de medicamentos e a realização de exames complementares pela rede pública de saúde. Tal atuação vem se traduzindo em ações coletivas solicitadas por entidades de defesa dos direitos humanos ou mandados de segurança impetrados pelo Ministério Público.

A partir do fim da década de 1980, desde o momento em que o AZT passou a ser utilizado em pacientes com Aids, não foram poucas as ações impetradas na Justiça para garantir acesso a medicamentos. Orientados(as) pelas assessorias jurídicas de ONGs, pacientes de Aids conseguiram o reconhecimento do direito à assistência, passando a receber tratamentos e remédios no serviço público de saúde.

Essa modalidade de ativismo não foi promovida e organizada somente a partir do momento em que se vislumbrava a possibilidade de obter medicamentos ou acessar exames complementares para pacientes de Aids. Desde os primeiros anos da epidemia até hoje, as assessorias jurídicas das ONGs se vêem às voltas com os tribunais para impedir e denunciar situações que envolvem a realização compulsória de testes para a Aids em determinados grupos sociais (como profissionais do sexo, por exemplo) e para admissão em empregos e concursos públicos.

Além dessas mobilizações, outras ações visam à elaboração e à aprovação de projetos de lei que dêem conta das necessidades das pessoas que vivem com Aids. Um exemplo pode ser encontrado na forma como o movimento social lidou com a questão envolvendo a relação de usuários(as) com as mantenedoras de planos de saúde. Nesse caso, já se evidenciava o papel protagonista dos(as) pacientes de Aids em uma questão que afligia uma diversidade de usuários(as) que sofriam de outras patologias. Em 1997, quando ainda não havia sido regulamentada a nova legislação sobre os planos de saúde, muitas seguradoras não ofereciam os benefícios para um tratamento adequado. O ativismo em Aids é responsável por grande parte das conquistas nessa arena, colocando a questão na pauta do movimento sanitário e do Congresso Nacional.

Referência positiva

Na luta por uma atenção mais integral, que incluía, além dos medicamentos, todos os exames necessários para um melhor acompanhamento da evolução clínica da Aids, um episódio recente ilustra a forma como o acesso ao Poder Judiciário pode modificar situações que contrariam os interesses do público usuário. Em julho de 2000, organizações comunitárias do estado de São Paulo entraram com representação no Ministério Público Federal, solicitando a realização de testes laboratoriais de genotipagem pela rede pública de saúde. São exames realizados para identificar as mutações genéticas do HIV, com vistas a avaliar a resistência do vírus ao medicamento e orientar novas condutas terapêuticas.

Nesse ínterim, o governo federal montou uma rede nacional de laboratório para a realização desses exames (Renageno), estabelecendo critérios técnicos que definem quem pode se beneficiar com a realização do teste. O Ministério da Saúde o recomenda para pacientes com primeira falha terapêutica, com

um esquema medicamentoso que incluía o uso de um inibidor de protease. A representação civil reivindicava que o exame fosse disponibilizado para pacientes com repetidas falhas terapêuticas, mesmo que não tivessem em uso de inibidor da protease.

Durante o procedimento jurídico, que durou mais de um ano e meio, o juiz Aroldo José Washington, da 4ª Vara da Justiça Federal em São Paulo, determinou que as três esferas de gestão do SUS (o Ministério da Saúde e as secretarias estadual e municipal de Saúde) implementassem “o exame de genotipagem do vírus da imunodeficiência humana (HIV-1), no âmbito do Sistema Único de Saúde, para todos os pacientes portadores deste vírus”.

Assim, o direito à vida e o princípio de universalidade do SUS são imperiosos em relação às recomendações de ordem técnica ou econômica, mas só se fazem cumprir se a sociedade civil organizada exerce influência sobre a opinião pública e recorre, de forma ágil, às instâncias competentes.

No entanto, não é só na arena jurídica que se travam as lutas das pessoas que vivem com HIV/Aids. A mobilização das ONGs também ocupa espaços públicos, com vistas a dar visibilidade às questões que envolvem o desrespeito aos direitos e discriminação dos(as) pacientes.

O que chama a atenção nesses acontecimentos é justamente a proximidade entre o movimento social e as instâncias governamentais (não significa ser uma proximidade isenta de conflitos) e a rapidez com que os grupos organizam as manifestações em várias cidades do país.⁸ Seria possível supor a ação do movimento social em favor dos interesses de determinados setores do governo – o que não é uma interpretação de todo descabida. Mas é preciso considerar também que o trabalho conjunto e articulado das ONGs envolvidas nessa temática consegue garantir respostas efetivas às suas reivindicações. Como exemplo, nas duas vezes em que saíram às ruas para protestar contra a ausência de recursos para a aquisição dos medicamentos, os(as) ativistas tiveram suas reivindicações atendidas.

Como é costumeiro nos debates que envolvem relações comerciais entre países, toda a discussão parece acontecer em um espaço que não toca, nem levemente, na vida cotidiana de pobres mortais que não circulam pelas mesas onde os embates acontecem. Diante da ameaça de falta de remédios nas prateleiras do serviço, o(a) usuário(a) sente, de forma imediata, quais são as suas reais necessidades. Mas, na hora de entender como as discussões políticas travadas em instâncias internacionais influenciarão na qualidade de seu tratamento, faltam-lhe elementos que dêem consistência às suas opiniões e, conseqüentemente, ao debate, o que pode gerar certa imobilidade. No entanto, o(a) usuário(a) tem a experiência e conhece, visceralmente, o impacto das políticas e dos acordos comerciais.

A julgar pelo calor do debate internacional sobre as patentes e pelo preço que muitos países e indivíduos pagam pelos seus tratamentos – justamente por causa de questões envolvendo propriedade intelectual e comércio –, estamos diante de impasses que necessitam de soluções imediatas. Afinal, como serão adquiridas e distribuídas as novas drogas que comporão o tratamento anti-retroviral? Como ficam aquelas que ainda estão patenteadas e, portanto, ainda pesam nas contas públicas? Quais as estratégias que serão efetivamente adotadas para minimizar ou tratar os efeitos colaterais causados pelos medicamentos anti-retrovirais disponíveis? Que tipo de resposta o movimento social pode

esperar da área de ciência e tecnologia nacional, diante das regras postas à mesa? Como fazer com que um número maior de pacientes possa se beneficiar de exames de última geração, cujo acesso tem sido restringido por questões técnicas aliadas a fatores econômicos? Como se posicionarão os grupos ativistas diante das alternativas que se vislumbram para os países pobres, como o Fundo Global de Combate a Aids, Tuberculose e Malária? Com certeza, a existência desse fundo não diminui a importância de que sejam pensadas alternativas para amenizar, significativamente, o impacto das convenções de comércio exterior e propriedade intelectual no cotidiano das pessoas doentes de Aids dos países em desenvolvimento.

Relações delicadas

Embora não pareça opinião unânime, as recentes conquistas nos mais diferentes fóruns internacionais de discussão são fruto da qualidade do diálogo entre a sociedade civil e o governo. Mas não podemos ter a ilusão de que esse seja um relacionamento tranquilo e sem contradições, o que evidencia a necessidade de amplos debates sobre temas conjunturais diretamente relacionados à vulnerabilidade das populações ao HIV.

O Brasil ainda precisa rever sua lei de patentes e também participar mais ativamente nas revisões futuras dos acordos no âmbito do Trips, sempre buscando fazer prevalecer os interesses públicos nacionais sobre as pressões internacionais dos países ricos e das indústrias multinacionais. Esse é um grande desafio, que, para ser vencido, deve contar com a mobilização e participação de diversos setores do governo e da sociedade, incluindo a academia e o setor privado, e não apenas de um ou dois movimentos sociais, isoladamente.

O ativismo em Aids surge em sinergia com a redemocratização do país e com a organização do SUS, modelo pactuado e gestado no âmago de diversos movimentos sociais (Parker *et al.*, 1999). Da mesma forma, a política de distribuição universal de anti-retrovirais no Brasil não é um privilégio dos pacientes de Aids, mas um direito conquistado que pode e deve ser estendido a todas as epidemias e doenças atendidas pela saúde pública. O mesmo é verdadeiro para a implementação das políticas públicas no campo da prevenção e para o seu aprimoramento.

O enfrentamento da Aids tem, no entanto, demonstrado que doses de criatividade, ousadia e determinação são necessárias para a construção de respostas efetivas. Para tanto, foi necessário que o governo desobedecesse aos conselhos de especialistas internacionais em saúde pública – que diziam não ser viável a distribuição de anti-retrovirais num país pobre e com tantos problemas estruturais (Attaran, 2001). Mas também foi importante que, em diversos momentos, a sociedade civil e as pessoas com HIV/Aids fossem às ruas reclamar seus direitos, numa luta que ainda está longe de terminar.

8 Caberia aqui uma análise do papel desempenhado pelas ferramentas da informática, uma vez que grande parte das comunicações entre os grupos para essas mobilizações ocorreu por meio da Internet e do correio eletrônico.

A Aids tem demonstrado ser uma epidemia dinâmica que apresenta desafios freqüentes, e, portanto, as respostas e iniciativas para seu enfrentamento devem contemplar esse dinamismo e a urgência da epidemia. Em vez de limitar, as discussões e as decisões sobre os rumos da epidemia e seus determinantes (comércio exterior, propriedade intelectual, desigualdades sociais, saúde sexual e reprodutiva, formas de prazer) devem estimular a criatividade, a originalidade e a solução de problemas, a fim de garantir a vida como objetivo inegociável.

Vale repetir: pode parecer que, hoje, no Brasil, a luta está terminada e coroada de êxitos e que, agora, só resta estabelecer um plano de ação que consiga sustentar, nos moldes do pragmatismo neoliberal, os louros dessa conquista. O sucesso da política brasileira de combate à epidemia do HIV/Aids só poderá ser entendido como tal se todos e todas se mantiverem alertas para o fato de que, à proporção que a doença se alastra nas comunidades mais empobrecidas e vulneráveis – portanto, com menores condições de enfrentamento –, o governo e a sociedade civil organizada terão de rever, de forma continuada, solidária e criativa, suas posições e possibilidades de interlocução, no longo caminho que ainda temos pela frente. ■

Referências

- ATTARAN, Amir. Resistir à Aids e à insensatez. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 13, 5 ago. 2001.
- BELOQUI, Jorge. Para uma palestra sobre medicação de Aids. In: ABIA. *Treinamento: temas para discussão*. Rio de Janeiro: Abia, 1998.
- BRASIL. Ministério da Saúde. PN-DST/Aids. *Aids – Boletim Epidemiológico*, ano XVI, n.1, (semanas epidemiológicas 14ª a 52ª de 2002), 2003.
- _____. Ministério da Saúde. PN-DST/Aids. *National Aids drug policy*. Brasília, 2002.
- GALVÃO, Jane. *1980–2001: uma cronologia da epidemia de HIV/Aids no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Abia, 2002. (Coleção Abia: Políticas Públicas e Aids, nº 2)
- _____. *Aids no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. Rio de Janeiro: Abia; São Paulo: Editora 34, 2000.
- MATTOS, Ruben; TERTO Jr., Veriano; PARKER, Richard. *As estratégias do Banco Mundial e a resposta à Aids no Brasil*. Rio de Janeiro: Abia, 2001. (Coleção Abia: Políticas Públicas e Aids, nº 1)
- PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron. Políticas sociais, desenvolvimento econômico e saúde coletiva. In: _____. (Orgs.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à Aids no Brasil*. Rio de Janeiro: Abia; São Paulo: Editora 34, 1999, p. 7-25.
- PIMENTA, Maria Cristina; PASARELLI, Carlos André F.; BRITO, Ivo; PARKER, Richard. As pesquisas sobre sexualidade e Aids no Brasil: entre a demografia e a cultura sexual (1980–2000). In: Pesquisa em DST/Aids: determinantes sócio-demográficos e cenários futuros, 2002, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Abia, 2002, p. 47-56.
- WORLD BANK. *Confronting Aids: public priorities in a global epidemic*. Washington: World Bank, 1997.

A hipótese do desespero: a questão racial em tempos de frente popular

MARCELO PAIXÃO¹

*O crioulo no morro está invocado
O crioulo no morro está no miserê
Desce o morro não encontra trabalho
(Então volta pro baralho)
Nem encontra feijão pra comer*

Antônio Candeia Filho

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República foi um marco na história social e política do Brasil e da América Latina. Finalmente o gigante, deitado eternamente em berço esplêndido, conseguiu sair de sua longa letargia, fazendo com que, pela primeira vez, um líder operário e um partido de esquerda fossem alçados à chefia de Estado e de governo em nosso país. Todavia, uma vez tendo o sonho vencido o medo, a questão do momento passou a ser os desafios da própria arte de governar um país repleto de desigualdades e problemas. Assim, à medida que o tempo avança, vê-se que o exercício do governo vem exigindo boas doses de pragmatismo e senso de realismo político. Esse realismo é positivo para a estabilidade política e econômica, mas também carrega o risco de ser insuficiente para a transformação de nosso quadro social, cada vez mais repleto de violência, contradições e conflitos.

Em grande medida, o novo momento vivido reflete os limites de um modelo em parte imposto, em parte adotado pelas elites latino-americanas fundado na agenda do Consenso de Washington. Essa agenda propõe uma profunda transformação do modelo econômico dos países da região, por meio da redução do papel do Estado na economia, da abertura comercial e da economia como um todo, das privatizações, da focalização dos investimentos sociais e com as reformas da previdência e trabalhista, no rumo de sua flexibilização. Concomitantemente, o Consenso reza que os Estados nacionais perderam seu antigo papel, uma vez que, de modo inexorável, o espaço nacional se viu esvaziado pela emergência do local e do global, estes sim pós-modernos e *internéticos* espaços de exercício da nova cidadania globalizada e participativa.

Na verdade, o que se verificou em toda a América Latina foi a falência desse modelo, tendo as economias do continente – especialmente as da América do Sul – caído na mais profunda estagnação econômica, no aumento da violência política e social e na redução da qualidade dos postos no mercado de trabalho. Mais especificamente, no Brasil, entre 1990 e 1999, a taxa média de crescimento da economia foi de 1,77%, e o PIB *per capita* evoluiu, em média, minguado 0,34% (Paixão e Carcanholo, 2001).

Considerando-se o fato de que a *paz* social nos países do nosso continente, ao longo do século 20, foi gerada pela via do salto para frente, pelo crescimento econômico, e posta a secular resistência das elites latino-americanas às transformações sociais de cunho democráticas – principalmente no que tange à

desconcentração do patrimônio fundiário, ao acesso aos recursos públicos e ao controle do aparato legal-repressivo –, o fato é que, concluindo-se um quartel de século de crise econômica, os seus efeitos se fizeram refletir de forma mais que proporcional em nosso quadro social. Assim, ao menos no Brasil, a cultura da violência, da apartação e do extermínio tomou conta das grandes cidades. À guisa de exemplo, segundo dados do IBGE, o brasileiro do sexo masculino perde atualmente, em média, 2,5 anos de vida motivados por causas externas, tais como suicídios, acidentes e, especialmente, assassinatos.

De fato, esse cenário foi propício às vitórias de candidatos com plataformas mais à esquerda, tais como expressas nas vitórias eleitorais de Lula, no Brasil, e de Kirchner, na Argentina. Todavia, para além dessas vitórias, as exigências postas pela realidade vigente parecem exigir novas compreensões para o efetivo enfrentamento dos nossos problemas seculares. Afinal de contas, o século 21 acaba de escancarar suas portas, favorecendo novas reflexões sobre o que fomos ao longo do último século e dos erros que não poderemos mais cometer, como país e como povo, sob o risco de um irremediável esgarçamento de nosso tecido social.

No meio de tantas esperanças e ameaças, será abordado neste artigo tema concomitantemente ligado ao conjunto das mazelas sociais brasileiras e, freqüentemente, relegado ao segundo plano quando da constituição das agendas públicas. Trata-se do campo das relações raciais e do diálogo que a questão guarda em relação ao presente cenário. Se, para algumas pessoas, tal tema chega a soar como impertinente, creio que uma análise mais detida sobre o problema exige uma nova postura perante o assunto. Somando mais de 75 milhões de pessoas, ou seja, 45,5% da população brasileira, os(as) afrodescendentes de nosso país formam a maior população negra

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorando em Sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e coordenador do Observatório Afrobrasileiro (IPDH/Fala Preta/UFRJ).

fora do continente africano. O Brasil, último país a acabar com o sistema escravista de relações sociais, jamais adotou políticas ativas visando à específica integração desse contingente.

Os indicadores das desigualdades sociorraciais brasileiras vêm demonstrando o descabimento dessa opção equivocada. Por outro lado, a evolução dos mesmos indicadores parece guardar certa correlação com o cenário mais geral de aprofundamento da crise econômica e social. Assim, segundo o nosso ponto de vista, o atual modelo moedor de carne tende a moer com mais intensidade, e perversidade, justamente os atuais descendentes dos antigos escravos. Afinal de contas, como já diziam Seu Jorge, Marcelo Yuka e Ulisses Cappelletti, “a carne mais barata no mercado é a carne negra”.

A segunda parte deste artigo leva ao debate as três hipóteses que existem hoje acerca da correlação entre a situação social das pessoas negras e o nosso quadro de desigualdades sociais. Todas essas concepções estão presentes no governo Lula, produzindo diferentes tipos de compreensões sobre o sentido das políticas sociais e suas inflexões para os(as) afrodescendentes. Na terceira parte do texto, há a análise de alguns indicadores selecionados de desigualdades sociorraciais no Brasil, tentando compreender os limites das três hipóteses. Considera-se haver uma quarta hipótese, porém, com menor força e prestígio no atual governo. Tal hipótese – sem a perda de um quadro mais amplo de questões que deve ser levado em conta – aponta para a centralidade da questão afrodescendente no âmago da maior parte das grandes questões sociais brasileiras. Essa hipótese e seus impasses serão justamente o escopo da parte conclusiva deste artigo.

Poder de invisibilidade

Em nosso país, quando da análise dos assuntos históricos, culturais, religiosos, esportivos, dificilmente as abordagens podem ser bem realizadas na ausência do papel ocupado pela tradição e pela cultura negras. Todavia, quando são estudados os temas que englobam os problemas sociais, a população negra é vista sob uma perspectiva menor. Em geral, os formuladores de políticas públicas tendem a ver as questões raciais no Brasil como inexistentes e/ou imersas em uma problemática mais ampla. Na verdade, o pensamento econômico e social brasileiro guardou um papel pouquíssimo relevante para a pessoa negra em termos da compreensão do nosso cenário de estratificação social. O fato é que um amplo conjunto de teorias que tratou do assunto, em geral, tendeu a invisibilizar a dimensão racial das desigualdades e da exclusão social no Brasil.

A primeira grande hipótese está associada ao velho paradigma freyriano. Esse aporte, grosso modo, aponta ser o Brasil um país livre do preconceito racial e do racismo, ao menos em suas formas mais extremadas e belicosas. Destarte, as relações raciais brasileiras são consideradas benignas e harmônicas, o que nos tornaria uma grande democracia étnica (Freyre, 2000).²

Esse padrão teria sido originado ao longo de nossa história, quando, em meio ao *luxo dos antagonismos*, se fundou uma tradição de inter-relações subjetivas entre senhores e escravos nas distantes fazendas. Tais relações de convivência teriam permitido a suavização dos rigores do sistema escravista e também, não obstante a violência que perpassa relações dessa natureza, a troca de costumes e hábitos. Além disso, pela via das relações sexuais (conquanto assimétricas), conseguiram gerar um povo mestiço cuja ausência de uma nítida linha de cor impediu formas mais rígidas de segregação racial. Tal compreensão finalmente vincula-se às peculiaridades do antigo colonizador português, tipo híbrido e mais aberto que os demais colonizadores ao contato íntimo com os seus subordinados africanos e indígenas (Freyre, 1998).³

Ainda de acordo com a formulação de Gilberto Freyre, intergeracionalmente, por meio da miscigenação, foi e é possível aos mestiços (*mulatos*) o uso da *válvula de escape* da ascensão social. Isso ocorreria por intermédio das redes de influência dos seus progenitores e familiares brancos, por meio de sua própria habilidade e simpatia e pela via do casamento com as filhas dos integrantes do grupo branco dominante (Freyre, 2000; Degler, 1976).⁴ Nesse sentido, a estratégia assimilacionista das elites brancas, ao impedir o exclusivismo racial, teria tido a capacidade de produzir uma população que, malgrado todo o cenário de desigualdades, estaria livre da chaga das lutas raciais.

Na formulação de Frank Tannenbaum (1946), o Brasil teria tido uma escravidão benigna e fundada em princípios morais, na qual o senhor veria o escravo não como uma coisa, mas como um ser humano, e, pelo fato de explorá-lo, devia-lhe proteção. Por isso, nosso país teria tido condições de realizar a transição do regime escravista para a sociedade de mercado sem grandes traumas e conflitos sociorraciais. Robert Park (1950), por sua vez, classificaria as relações raciais brasileiras como fundadas em parâmetros ingênuos, inexistentes em outros lugares, o que favoreceria, de todo jeito, a assimilação dos grupos subordinados no quadro cultural dominante.

Sendo verdadeiro tal paradigma, sua conclusão, em termos da compreensão do quadro de estratificação social brasileiro, é fácil de ser derivada. Não havendo o preconceito racial ou de cor – e sendo livre o caminho da mobilidade social do *mulato* –, o cenário não poderia interagir com os processos de construção das desigualdades e de exclusão social em nosso país. Naturalmente, a formulação não deixa de refletir sobre um evidente fato que diz respeito à realidade de que, entre as pessoas pobres, as negras formam a imensa maioria. Os argumentos **usados por esta matriz** para explicar a maior intensidade da pobreza (Pierson, 1971)⁵

2 Originalmente, texto de 1959.

3 Originalmente, texto de 1933.

4 Originalmente, textos de 1936 e 1971.

5 Originalmente, texto de 1942.

entre essa parcela da população repousam na concepção de que isso é produto das desvantagens históricas decorrentes do longo período em que negros e negras permaneceram subordinados ao trabalho escravo. Destarte, essa formulação não pretende dizer que os(as) negros(as) em sua maioria **não** são pobres, mas, sim, que são pobres por razões outras que não as modalidades de relações raciais existentes no país, no caso sua pobreza deriva de um fator temporal.

A argumentação de que o Brasil é uma democracia racial, apesar da reação inicial que provocou nas elites brasileiras da década de 1930, ganhou o corpo de uma ideologia oficial a partir do Estado Novo. Na década de 1970, tornou a ser oficializada pelos militares e, mais recentemente, durante a *comemoração* dos 500 anos do descobrimento, por pouco não voltou a ser louvada. Dentro do PT, a compreensão sempre foi vista com certo desprezo, muito embora existam quadros ativos do atual governo que, em debates recentes, expuseram abertamente suas concepções acerca das relações raciais brasileiras em termos não muito distantes do quadro conceitual freyriano.⁶

Na verdade, a visão é defendida pelo campo nacionalista (em muitos casos também associado aos desenvolvimentistas) que considera que qualquer tentativa de debater questões como a das populações negra e indígena (assim como das mulheres, a ecologia, os temas das chamadas minorias etc.) reflete uma posição antipatriótica ou alienígena – verdadeira ameaça ao sentido de unidade de povo brasileiro, base imprescindível para um projeto de integração e desenvolvimento nacional. Assim, não é tão difícil notar a concepção de fundo autoritário que rege a compreensão desses setores; associando uma virtual unidade nacional a uma aceitação acrítica dos padrões de hierarquização social e raciais existentes.

Ainda que a hipótese freyriana tenha papel de destaque nas compreensões sobre a questão social brasileira, na verdade, existe uma segunda hipótese que também exerce grande influência no atual governo. No fundo, sua força reside no fato de que corresponde a uma visão mais clássica da esquerda brasileira acerca das questões sociais. Essa visão, não obstante a correção de suas críticas às teses freyrianas, acabou contribuindo para a consolidação de uma compreensão que suprime a questão racial como tema central da problemática social brasileira.

Florestan Fernandes, no seu clássico *A integração do negro na sociedade de classes*, analisando a lastimável situação social da população negra da cidade de São Paulo na primeira metade do século 20, classificaria pela primeira vez a democracia racial brasileira como mito. Para o autor, a pretensa harmonia racial existente no Brasil descreveria melhor a situação vigente durante o período escravista quando a sociedade era caracterizada por seu rígido padrão de hierarquização social. Nesse caso, o preconceito e o racismo, longe de inexistentes, podiam ficar escondidos no ventre de uma modalidade de relação que, no seu próprio modo de funcionamento, colocava cada um no seu lugar, de acordo com os respectivos enquadramentos raciais (aristocracia rural, homens livres, libertos, escravos etc.).

Segundo essa concepção, os dilemas raciais brasileiros passaram a ficar mais evidentes com o fim do regime escravista. Com a sua extinção, ocorreu o correspondente desaparecimento do padrão tradicional das relações sociorraciais, trazendo a emergência de uma sociedade competitiva, gerando fortes deslocamentos populacionais e produzindo a perda relativa de poder e prestígio da antiga classe senhorial perante os novos setores emergentes (nova elite descendente de italianos e germânicos).

Os(as) negros(as), por sua vez, viram-se premidos pela ausência de reformas sociais democráticas que lhes permitissem gozar de condições sociais e culturais dignas no contexto posterior à abolição, passando a vivenciar uma situação de anomia (perda de identidade coletiva), desajustamento social e familiar e incapacidade para a competição no mercado de trabalho. A situação de opressão social e racial vivenciada estaria associada ao processo de transição verificada na sociedade brasileira, de uma sociedade de *castas* para uma sociedade de *classes*. Assim, o próprio processo de modernização capitalista, o ingresso do negro no exército proletário e seu contato com companheiros de luta brancos seriam responsáveis por retirá-los da situação de anomia, tornando-os agentes ativos do processo de transformação social.

Lida sob a ótica de nossos dias atuais, a tese de Florestan Fernandes – em que pese ter corretamente lançado a democracia racial para o mundo dos mitos – contém evidente otimismo quanto aos frutos da modernização capitalista. Essa interpretação terminaria produzindo uma sutil, todavia séria, inflexão sobre a questão racial brasileira. Isto é, a longo prazo, a questão racial seria interpretada como uma questão de classe, no fundo único modo de os(as) negros(as) resolverem definitivamente os problemas que os(as) afligiriam.

Paulatinamente, a tese acabaria sendo reinterpretada pelo campo progressista, que passou a ver o tema do preconceito racial e de cor e do racismo como uma espécie de anomalia que seria suprimida com o desenvolvimento das relações sociais capitalistas ou mesmo com o advento do socialismo. Desse modo, a luta da classe operária contra o sistema ganharia um *status* teórico privilegiado, e a problemática negra, independentemente

6 Talvez César Benjamin tenha tecido um argumento de mostruário no que tange a essa perspectiva. Segundo o autor, a demanda dos(as) afrodescendentes brasileiros(as) pode estar sendo manietada por interesses econômicos internacionais, visando melhor nos dominar (ver *Caros Amigos*, setembro de 2002). Apesar de o autor não ser mais filiado ao PT e tampouco exercer qualquer função no governo, sua perspectiva ilustra um ponto de vista que relaciona as lutas por políticas de promoção da cidadania da população negra com ameaças à integridade nacional e à unidade do povo brasileiro. Enfim, o autor fala como se essa dominação não existisse, embora ela já exista. De resto, se o fim desta situação de dependência nacional estivesse vinculado à alienação das pessoas oprimidas pelo racismo cordial brasileiro, há muito já deveria ter sido superada.

do verdadeiro estágio de sua proletarização e de seus reais vínculos com o mercado de trabalho formal, seria varrida para o terreno da falsa consciência (Costa Pinto, 1998).⁷

No fundo, observando-se a trajetória do PT, talvez possa ser dito que essa visão foi hegemônica no partido no que tange à questão racial, sendo curioso que tal concepção tenha resistido à onda teórica da práxis e do estudo dos novos movimentos sociais urbanos. Como a literatura clássica no assunto já apontou, esses movimentos possuíam uma dinâmica bem mais fragmentada que a do movimento sindical (Sader, 1988). Tal fato poderia ter sugerido inflexões que ponderassem a velha concepção de absoluta unicidade de interesses e de visão de mundo da classe *trabalhadora*, quiçá abrindo espaço para uma reflexão mais detida sobre as seqüelas do racismo e do preconceito no meio das populações *marginais*. Todavia, os termos da segunda hipótese mantiveram-se rígidos a esse respeito, fechando espaço para uma compreensão das questões raciais brasileiras em sua plena complexidade. E, infelizmente, tais limites de alguma maneira também acabam se expressando dentro do atual governo.

Longe de querer suprimir as amplas lacunas que separam as duas formulações (democrático-racial e classista), dentro de um enfoque mais atual, é forçoso verificar que ambas as hipóteses acabaram sendo mais solidárias do que divergentes. A primeira e a segunda hipótese apontam rigorosamente na mesma direção quando dizem que os problemas sociais brasileiros guardam uma correlação fraca com o dilema racial, ora estando subordinados ao problema social em geral (primeira disjuntiva), no qual a população negra é discriminada porque é pobre, ora subsumidos à questão operária e trabalhista e à dinâmica da luta de classes (segunda disjuntiva), nas quais as pessoas negras somente poderiam romper com as amarras da opressão racial e da falsa consciência (que englobaria também as identidades étnicas) juntando-se ao exército proletário.

Democracia racial de caserna

A terceira hipótese sobre o diálogo da questão racial com a problemática social brasileira está representada pela leitura liberal. Na verdade, **essa concepção** passou por algumas mudanças em período recente, exigindo uma leitura mais detida sobre a maneira pela qual evoluiu.

Na década de 1970, Geraldo Langoni escreveu o livro *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Nessa obra, publicada em 1973, o autor, ministro da ditadura militar, avançou uma interpretação, hoje clássica, de que as desigualdades sociais brasileiras, que haviam experimentado um forte avanço entre 1960 e 1970, poderiam ser creditadas às transformações verificadas na economia doméstica, de uma

economia agrícola para uma economia industrial; e às disparidades educacionais verificadas no seio da sociedade brasileira, fazendo com que os agentes econômicos que possuíssem uma maior quantidade de capital humano (maior escolaridade) passassem a experimentar patamares salariais mais expressivos que os agentes com menor quantidade dessa modalidade de capital.

A explicação retirava as variáveis políticas da explicação do aprofundamento das desigualdades sociais no país, após a primeira década da ditadura, o que irritou os então teóricos da oposição ao regime, que acusaram o autor de estar escondendo os fatores políticos que levaram ao aumento das disparidades de renda, tais como a recessão de meados da década de 1960, a política de contenção salarial e a repressão aos sindicatos (Tolipan & Tinelli, 1978).

O fato é que, no modelo apresentado por Langoni, igualmente não havia espaço para a análise de fatores tais como a segmentação e discriminação no mercado de trabalho, o que foi facilitado pela ausência do quesito *cor/raça* no corpo de pesquisa do Censo de 1970. Outro fator que levou à ausência do tema racial era derivado da própria ideologia oficial – democracia racial de caserna –, que obrigava todos a acreditar na inexistência do racismo e do preconceito racial ou de cor no Brasil, tal como já foi possível discutir.

O estudo de Langoni teve caráter seminal, pois foi um verdadeiro paradigma para as formulações posteriores sobre o problema das desigualdades sociais realizadas no aporte neoclássico. Nas décadas de 1980 e 1990, esses estudos ampliaram seu grau de complexidade temática e metodológica. Todavia, o novo cenário, bem como as possibilidades analíticas abertas com a introdução do quesito *cor/raça* no corpo básico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1987, pouco serviu para aumentar o prestígio da variável *cor/raça* no campo das explicações sobre o desolador quadro de desigualdades sociais.

Em meados de 1990, dois autores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundamentados no aporte do capital humano, chegaram à conclusão de que a variável *cor/raça* explicaria somente 2% das desigualdades verificadas entre os patamares salariais no Brasil, tal como visto na **Tabela 1**.

Desde o trabalho de Langoni, os autores liberais vêm defendendo a correção dos mecanismos, que julgam serem geradores de desigualdades (concentração de capital humano nas mãos de poucas pessoas) pela focalização dos investimentos sociais nos setores sociais mais necessitados, favorecendo, segundo essa teoria, um incremento do grau de eficácia na aplicação dos recursos, uma maior justiça do ponto de vista da aplicação dos recursos públicos e, no limite, a redução das desigualdades sociais.

Essa visão tendeu a opor-se a uma visão mais inspirada no aporte universalista, supostamente defensora de políticas sociais que atinjam toda a população brasileira, independentemente de seus atributos sexuais, raciais e seu pertencimento de classe.

7 Originalmente, texto de 1953.

Motivos de diferenciação social	Importância relativa na geração da desigualdade
Escolaridade	35% a 50%
Ocupação em distintos ramos de atividade	5% a 15%
Ocupação no setor formal ou informal	5% a 10%
Tempo de permanência na empresa	10%
Região geográfica do Brasil onde trabalha	2% a 5%
Nível de experiência profissional	5%
Discriminação de gênero	5%
Discriminação por raça	2%

A partir do fim da década de 1990, foi possível verificar uma alteração na tradicional perspectiva baseada na teoria do capital humano, sendo que alguns estudos e autores – que há bem pouco tempo eram refratários à explicação racial para a análise das desigualdades – tornaram-se enfáticos defensores dessa perspectiva (cf. Henriques, 2001).⁸ Nesse sentido, talvez o principal documento a esse respeito seja a própria “Agenda perdida”, formulada por intelectuais liberais, com financiamento do Banco Mundial. Esse documento expressa que o foco das políticas deveria estar centrado nas pessoas jovens e negras.

Dessa vez, verificou-se uma nova inflexão no discurso liberal, tendo ocorrido uma tentativa de justaposição entre a antiga perspectiva focalista, nas pessoas mais pobres, com a tradicional demanda do movimento negro por políticas específicas voltadas aos afrodescendentes, as pessoas mais pobres entre as pobres

8 O exemplo do economista Ricardo Henriques é bastante eloquente. O autor organizou, em 1999, o seminário “Desigualdade e pobreza”, no qual 45 estudiosos apresentaram 25 artigos sobre o tema, sendo que nenhum o fez analisando a questão racial como tema principal. Um ano depois, todavia, no contexto da III Conferência Mundial contra o Racismo, o autor escreveu importante estudo sobre o assunto das desigualdades raciais no Brasil. Tal inflexão revela um movimento ocorrido em um período recente no campo liberal, rumo a um maior reconhecimento da temática racial dentro dos seus modelos, fato inédito até então.

(Henriques, 2001). De todo modo, é importante reconhecer, embora o aporte neoclássico não tenha historicamente conferido grande destaque ao tema das relações raciais no que tange às explicações para as desigualdades sociais, isso não deve elidir o fato de que a sua formulação acerca dessas desigualdades sempre caminhou por um terreno que, pelo menos à primeira vista, em absoluto, é estranho a algumas das demandas produzidas pelo movimento negro.

O novo momento teórico e político, vindo a lume com o ingresso da interpretação liberal no campo das relações raciais, ainda não foi devidamente digerido pelo movimento negro. É bem verdade que, desde a década de 1980, diversos(as) pesquisadores(as) já vinham lidando com os poucos indicadores sociais existentes e mostrando a forte correlação entre as desigualdades sociais e as desigualdades raciais no Brasil. Contudo, tal como nas palavras de um de seus principais formuladores, o professor Carlos Hasenbalg (1992), tais estudiosos(as) ficavam restritos(as) a uma espécie de “gueto minoritário dentro das ciências sociais brasileiras”.

Na primeira década do século 21, pela primeira vez, um campo teórico tradicionalmente refratário ao argumento do movimento negro passou a sinalizar com a adesão dos termos propostos pelo movimento, tais como as políticas de ação afirmativa, a focalização das políticas sociais nos(as) afrodescendentes (criticando os limites do universalismo) e uma denúncia quanto ao evidente fato de que o limitado *welfare State* brasileiro (sistema previdenciário, acesso ao mercado de trabalho formal, ao crédito etc.) somente beneficiou as pessoas negras em uma proporção bastante modesta.

Considerando-se os marcos do atual governo, além do problema de cunho acadêmico, essa nova formulação se traduz em uma questão prática (práxis), uma vez que a concepção encontra-se nucleada no próprio Ministério da Fazenda.⁹ Assim, a população negra brasileira, que mal logrou realizar a crítica do universalismo democrático-racial e da concepção *classista*, vê-se na iminência de ter de produzir uma nova crítica ao focalismo de inspiração neoliberal. Ou antes, ela está forçada a produzir uma crítica geral ao padrão de relações raciais brasileiro que – sem a perda da análise de outras variáveis de caráter mais abrangente no plano macroeconômico ou geopolítico – consiga provar a centralidade do dilema afrodescendente no Brasil contemporâneo.

O mito e o drama

A partir deste ponto, serão analisados alguns indicadores sociais visando compreender o estágio das desigualdades sociorraciais no Brasil contemporâneo, assim como verificar o significado dos anos neoliberais sobre essas desigualdades. Sempre desagregados

9 A esse respeito, ver o discurso de posse do ministro da Fazenda, Antônio Palocci (*O Globo*, 3 fev. 2003, p. 23).

por raça/cor, os indicadores estarão baseados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na população abaixo da linha de pobreza, na evolução ao longo da década de 1990 da taxa de participação no mercado de trabalho de crianças de 10 a 14 anos, na taxa de desemprego e nos rendimentos.

Talvez o melhor indicador sintético para a análise do estágio das desigualdades sociorraciais no Brasil seja o IDH. Como é sabido, esse índice é resultante da combinação de três indicadores: o de rendimento (PIB *per capita* ou do rendimento médio familiar *per capita*, em se tratando da desagregação por município e por raça/etnia), o educacional (gerado pela combinação dos indicadores de alfabetização de pessoas maiores de 15 anos e da taxa de escolaridade bruta) e o de longevidade (baseado na esperança de vida ao nascer da população).

De acordo com dados da Pnad/IBGE 2001 e com a metodologia de cálculo do IDH do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e da Fundação João Pinheiro, o IDH da população negra, entre 1997 e 2001, evoluiu, passando de IDH médio-baixo para IDH médio. Entre as pessoas brancas, no mesmo período, também foram observadas evoluções positivas. A população branca brasileira, que, desde 1998, já apresentava IDH comparável a de países mais desenvolvidos, seguiu mantendo um IDH alto. O IDH da população negra é equivalente ao que fica entre El Salvador e China, na 107ª posição (em 175 nações). Cabe frisar que, em 1999, o grupo ocupava a 101ª posição. Foi a evolução dos indicadores sociais entre os demais países, com exceção do rendimento, que melhorou os indicadores da população negra brasileira. Já a branca apresentou IDH equivalente ao Kuwait, 46ª posição em 175 nações (**Tabelas 2 e 3**).

IDH desagregado por etnia – Brasil e grandes regiões								
Grande região	População negra				População branca			
	1997	1998	1999	2001	1997	1998	1999	2001
Norte Urbano	0,726	0,733	0,738	0,741	0,790	0,789	0,791	0,807
Nordeste	0,615	0,622	0,633	0,704	0,704	0,718	0,716	0,739
Sudeste	0,727	0,731	0,733	0,748	0,827	0,826	0,827	0,840
Sul	0,711	0,722	0,715	0,753	0,806	0,810	0,813	0,837
Centro-Oeste	0,734	0,740	0,743	0,759	0,813	0,820	0,821	0,842
Brasil	0,678	0,686	0,691	0,712	0,799	0,803	0,805	0,820

Obs.: tabela elaborada a partir de microdados da Pnad/IBGE 1997, 1998, 1999 e 2001 e da metodologia Pnud/Fundação João Pinheiro. Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ).

IDH desagregado por etnia (Brasil e grandes regiões)								
Grande região	População negra				População branca			
	1997	1998	1999	2001	1997	1998	1999	2001
Norte Urbano	88	84	81	91	50	52	50	51
Nordeste	122	120	108	107	97	94	88	93
Sudeste	87	86	83	87	39	38	39	36
Sul	97	92	88	82	44	45	44	38
Centro-Oeste	82	79	73	78	42	41	41	35
Brasil	105	106	101	107	46	46	46	46

Obs.: tabela elaborada a partir de microdados da Pnad/IBGE 1997, 1998, 1999 e 2001 e da metodologia Pnud/Fundação João Pinheiro.

Nas cinco grandes regiões brasileiras, a população negra apresentou IDH médio, sendo a melhor posição encontrada no Centro-Oeste (equivalente ao IDH que fica entre Jamaica e Suriname). Em segundo lugar, veio o Sul (equivalente ao IDH que fica entre Peru e Fiji); em terceiro, o Sudeste (equivalente ao IDH do Turcomenistão); em quarto, o Norte Urbano (equivalente ao IDH que fica entre Tunísia e Jordânia). Em último, o Nordeste (equivalente ao IDH da Argélia).

Já a população branca, analisada nas cinco grandes regiões brasileiras, apareceu com IDH alto em quatro delas: Norte Urbano (equivalente ao IDH entre Cuba e São Cristóvão e Névis); Sudeste (equivalente ao IDH de Seicheles); Sul (equivalente ao IDH da Hungria) e Centro-Oeste (equivalente ao IDH entre a Polônia e a Argentina). Já na região Nordeste, apresentou IDH médio (equivalente ao IDH que fica entre Granada e Guiana) (**Tabelas 2 e 3**).

Nota-se que o IDH da população negra brasileira, em grande medida, é influenciado pelo IDH do Nordeste. Porém, esse indicador também mostra que há um profundo hiato entre as condições de vida de pessoas afrodescendentes e brancas no Brasil, em todas as regiões. Em 2001, o hiato em termos da posição no IDH de ambos os grupos atingia mais de 60 posições.

Naturalmente, tais indicadores estão longe de reforçar seja a hipótese democrática racial, seja a hipótese classista. O fato de que, no Brasil, o IDH da população branca é alto e o da população negra é apenas médio demonstra que os abismos sociais estão fortemente vinculados aos péssimos indicadores encontrados no contingente negro de nossa população.

• A cor da fome

Quem já se acostumou a ouvir os discursos de nosso presidente sabe que, desde muito tempo, Lula defende a inatacável proposta de que todo(a) brasileiro(a) tenha o direito de fazer, no mínimo, três refeições por dia. Destarte, o governo Lula apresentou como um dos seus carros-chefe, em termos de linha de ação governamental, o programa Fome Zero. Apesar de todos os estudos consagrados ao tema terem demonstrado que existe uma forte associação entre o problema da pobreza e a população negra (Ferreira, Lanjouw & Néri, 2000; Henriques; 2001; Grossi, Graziano & Takagi, 2001), o fato é que, até o momento, o programa vem norteando suas ações com um enfoque independente da problemática racial.

A seguir, apresentam-se alguns indicadores sobre a população abaixo da linha de pobreza, desagregada por cor/raça, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. A análise desses indicadores no plano municipal também pode evidenciar interessantes aspectos sobre o problema da fome em nosso país. Os indicadores foram produzidos a partir dos microdados da amostra de 10% do Censo Demográfico de 2000 e com base na metodologia da pesquisadora Sônia Rocha (1996, 1997, 2000 a, 2000 b, 2000 c) de cálculo dessas linhas (**Tabelas de 4 a 9**).

Estado do Rio de Janeiro	Negra	Branca
Municípios não-metropolitanos	30,6%	16,8%
Região Metropolitana	42,3%	23,5%
Cidade do Rio de Janeiro	35,8%	17,3%
TOTAL ^{NE1}	39,7%	21,7%

o negra = pessoas "pretas" e "pardas".
 çã
 Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores

Estado de São Paulo	Negra	Branca
Municípios não-metropolitanos	36,9%	20,5%
Região Metropolitana de São Paulo	52,9%	30,9%
Região Metropolitana de Santos	52,3%	30,7%
Região Metropolitana de Campinas	49,7%	28,4%
Cidade de São Paulo	49,8%	26,5%
TOTAL	47,4%	26%

o negra = pessoas "pretas" e "pardas".
 çã
 Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores

No ano 2000, no estado do Rio de Janeiro, 39,7% da população negra estava abaixo da linha de pobreza, enquanto, na população branca, esse percentual era praticamente a metade (21,7%). Essa relação se repete, com pequenas variações, em todas as regiões do estado, como se pode observar na **Tabela 4**.

No estado de São Paulo (**Tabela 5**), no ano 2000, 47,4% da população negra e 26% da branca estavam abaixo da linha de pobreza. Nesse estado, também a população negra, em todas as regiões, tinha

^{NE1} Nas tabelas de 4 a 7, o total se refere à média dos valores registrados em todas as áreas.

uma participação proporcionalmente maior na pobreza. Mesmo nos municípios não-metropolitanos, onde havia menor porcentagem de negros(as) abaixo da linha de pobreza (36,9%), a porcentagem é ainda bem maior que a dos(as) brancos(as) (20%).

A composição racial da população abaixo da linha de pobreza no estado do Rio de Janeiro (**Tabela 6**) mostra que ela era, em sua maioria (58,5%), negra. Porém, na população total, os(as) negros(as) representavam um percentual menor da população (44,5%). No estado de São Paulo, onde é menor a presença de afrodescendentes, a disparidade é ainda maior (**Tabela 7**): enquanto a composição racial da população abaixo da linha de pobreza era de 40,9% de negros(as) e 58,5% de brancos(as), a participação dos(as) negros(as) na população total era de apenas

Estado do Rio de Janeiro	Negra	Branca	Total (*)
Municípios não-metropolitanos	54,2%	45,5%	99,7%
Região Metropolitana	60,4%	39,1%	99,5%
Cidade do Rio de Janeiro	58,3%	41,2%	99,5%
TOTAL	59,3%	40,3%	99,6%

o negra = pessoas "pretas" e "pardas". A diferen
ao percentual de pessoas ind
o computacional: Luiz Marcelo Foca Carvano.
Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores da amostra

Estado de São Paulo	Negra	Branca	Total (*)
Municípios não-Metropolitanos	33,4%	66%	99,5%
Região Metropolitana de São Paulo	45%	54,3%	99,3%
Região Metropolitana de Santos	47,5%	51,8%	99,2%
Região Metropolitana de Campinas	35,4%	63,9%	99,4%
Cidade de São Paulo	45,3%	53,9%	99,2%
TOTAL	40,9%	58,5%	99,4%

o negra = pessoas "pretas" e "pardas". A diferen
ao percentual de pessoas ind
o computacional: Luiz Marcelo Foca Carvano.
Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores da amostra

21%. Vale frisar que, apesar de os(as) negros(as) não formarem a maioria dos(as) que estão abaixo da linha de pobreza nesse estado, a intensidade do problema nesse grupo racial, em quase todos os municípios e em todas as regiões metropolitanas, fazia com que seu peso, entre as pessoas pobres, superasse o peso relativo na população como um todo.

A pobreza entre as pessoas negras nos dois estados estava basicamente concentrada na região metropolitana. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro abrigava 83,3% das pessoas pobres afrodescendentes do estado e 78,4% da população negra total. O município do Rio de Janeiro, em especial, concentrava 32,2% das pessoas negras abaixo da linha de pobreza, sendo que os demais seis maiores municípios em concentração de pobres afrodescendentes ficavam na região metropolitana.

Igualmente em São Paulo, a pobreza negra concentrava-se na metrópole. Destarte, essa área abrigava 63% da população afrodescendente do estado abaixo da linha de pobreza e 56,5% da população negra como um todo. O município de São Paulo, sozinho, concentrava 32,2% dos(as) negros(as) abaixo da linha de pobreza (1,5 milhão de pessoas).

Os indicadores levantados mais uma vez reforçam que a pobreza afeta de forma mais intensiva a população negra. Vale a pena também frisar a especial concentração do problema nas regiões metropolitanas e nas capitais, não coincidentemente, locais também mais afetados pela chaga da violência urbana.

• Desigualdades e preconceito

O estudo dos indicadores do IDH e das taxas de pobreza e indigência, apesar de bastante revelador, não esgota as hipóteses levantadas anteriormente. Os indicadores mobilizados são de abrangência limitada diante da grande variedade de questões que pode ser estudada partindo das bases de dados hoje disponíveis. Por si sós, eles não nos permitem responder a uma pergunta fundamental: qual a evolução dos indicadores das desigualdades sociorraciais, após uma década concomitantemente marcada pela hegemonia das políticas neoliberais e pela continuidade da ausência de investimentos sociais especificamente direcionados à população negra?

Os indicadores da evolução do trabalho infante-juvenil, ao longo da década de 1990, guardam importantes lições a serem analisadas por cientistas sociais preocupados(as) com as questões das desigualdades brasileiras. Na **Figura 1**, pode-se ver a maneira pela qual os indicadores da taxa de participação no mercado de trabalho entre as crianças negras e brancas de 10 a 14 anos evoluíram na década passada.

Observando a figura, é possível perceber que ocorreu uma redução da taxa de participação no mercado de trabalho entre as crianças daquela faixa etária em ambos os grupos raciais. Assim, entre 1992 e 1999, a taxa de participação de jovens brancos(as) declinou de 20% para 13%, e o mesmo indicador entre jovens

Cidade	População	Porcentagem
Rio de Janeiro	831.873	33,23%
Nova Iguaçu	250.445	10,01%
Duque de Caxias	221.599	8,85%
São Gonçalo	172.177	6,88%
Belford Roxo	138.201	5,52%
São João de Meriti	114.205	4,56%

População negra = pessoas "pretas" e "pardas".
 Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores

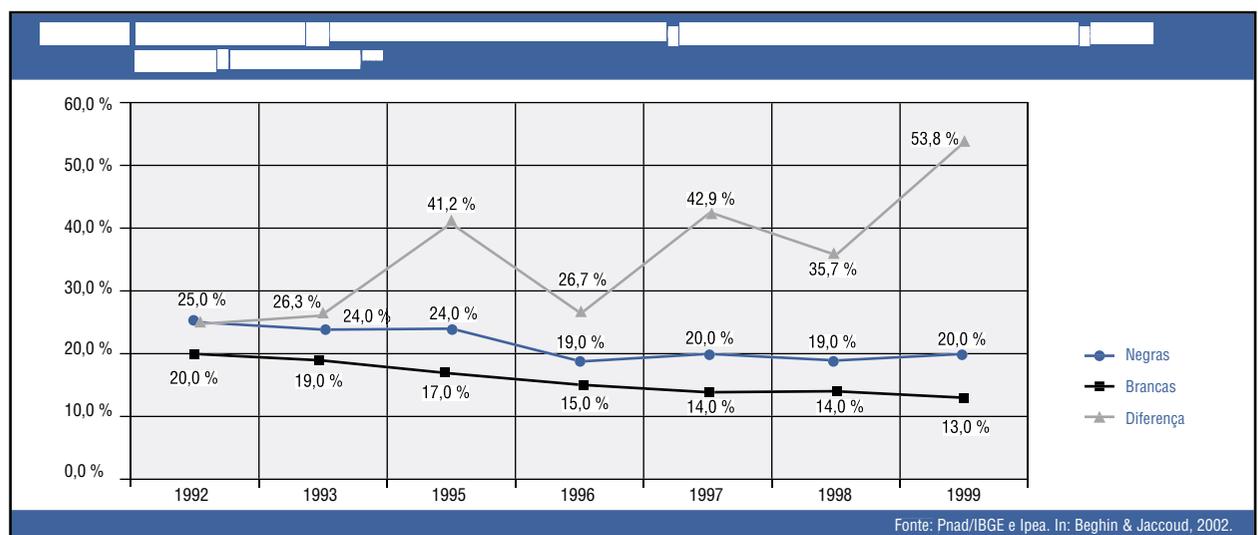
Cidade	População	Porcentagem
São Paulo	1.540.756	32,6%
Guarulhos	215.177	4,5%
Campinas	109.931	2,3%
Osasco	103.750	2,2%
São Bernardo do Campo	97.558	2,1%
Itaquaquecetuba	87.764	1,9%

População negra = pessoas "pretas" e "pardas".
 Fonte: Observatório Afrobrasileiro (IPDH-UFRJ), baseado em indicadores

negros(as) declinou de 25% para 20%. Todavia, quando se observam as diferenças relativas ocorridas entre os dois grupos, encontra-se um movimento que não pode passar despercebido. As diferenças relativas entre as taxas de participação no mercado de trabalho de jovens negros(as) e brancos(as), em que pese um certo comportamento oscilante, acabaram experimentando um crescimento, de 25%, em 1992, para mais de 50%, em 1999. Visto por outro ângulo, o declínio da taxa de participação de jovens no mercado de trabalho, verificado para ambos os grupos raciais ou de cor, não impediu que o valor desse indicador entre pessoas afrodescendentes, no fim da década de 1990, fosse rigorosamente igual ao indicador das pessoas brancas no começo da década (Figura 1).

O indicador sobre a taxa de participação de jovens entre 10 e 14 anos no mercado de trabalho foi utilizado porque traz uma informação especialmente provocadora. Na década de 1990, forjou-se um amplo consenso na sociedade brasileira quanto à impertinência do trabalho precoce, seja por conta das seqüelas que acarretavam para os(as) jovens explorados(as), seja por seus nefastos efeitos para a economia e a sociedade brasileira. Assim, foram mobilizados diversos esforços, públicos e privados, visando ao enfrentamento do problema.

Naturalmente, as ações marcaram-se pelo seu perfil *color blind*, isto é, foram indiferentes aos pertencimentos raciais das pessoas beneficiadas. Nesse caso, é preferível usar o termo *color blind* ao termo *universalista*, uma vez que, em ambos os grupos raciais, o



NE2 Nos anos de 1994 (Figuras 1, 2 e 3) e 2000 (Figuras 2 e 3), a Pnad não foi realizada.

problema ainda está longe de ser totalmente debelado. Não obstante, o que os indicadores evidenciam é que, na ausência de direcionamentos específicos para pessoas negras, quando da adoção das políticas sociais, o grupo acaba sendo menos beneficiado por essas ações. Isso ocorreu a despeito do inequívoco fato de que essas são mais intensivamente afetadas pela chaga do trabalho infanto-juvenil. Independentemente da validade de cada uma das medidas em prol da erradicação do trabalho infanto-juvenil adotadas ao longo da última década, seu sucesso foi somente parcial. É forçoso dizer que, embora trazendo uma redução global dos problemas, tais medidas produziram um aprofundamento das desigualdades raciais.

A análise da evolução da taxa de desemprego entre os grupos de raça/cor também pode ser um importante campo de reflexão sobre a questão das desigualdades raciais. Esse indicador, melhor do que os indicadores sobre o trabalho infantil, permite um diálogo mais detido perante as opções neoliberais adotadas pelos governos brasileiros ao longo da década passada.

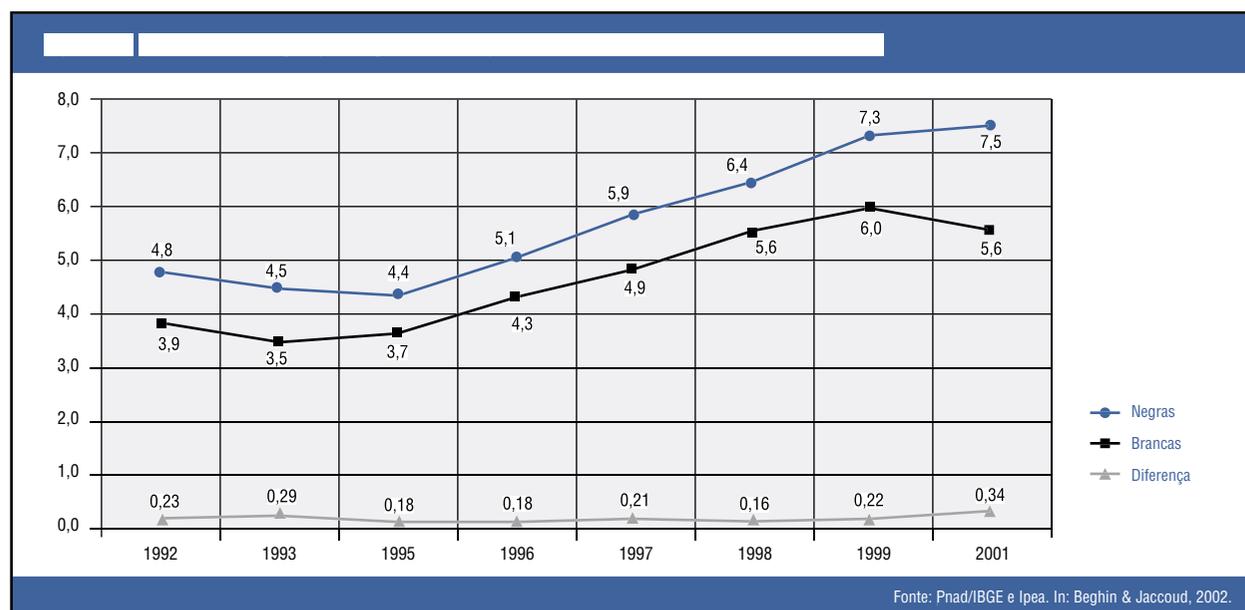
Conforme a literatura sobre o assunto vem indicando, o processo de estabilização de preços no Brasil fez-se acompanhar de uma forte deterioração da qualidade do mercado de trabalho em nosso país. Certamente, um dos indicadores mais expressivos para comprovar a sentença diz respeito aos índices de desemprego. Na verdade, a proporcionalmente baixa taxa oficial de desemprego no Brasil não deve nos iludir, uma vez que a antiga metodologia oficial (IBGE) de cálculo desse indicador acabava, em grande medida, subestimando a real dimensão desse problema.¹⁰

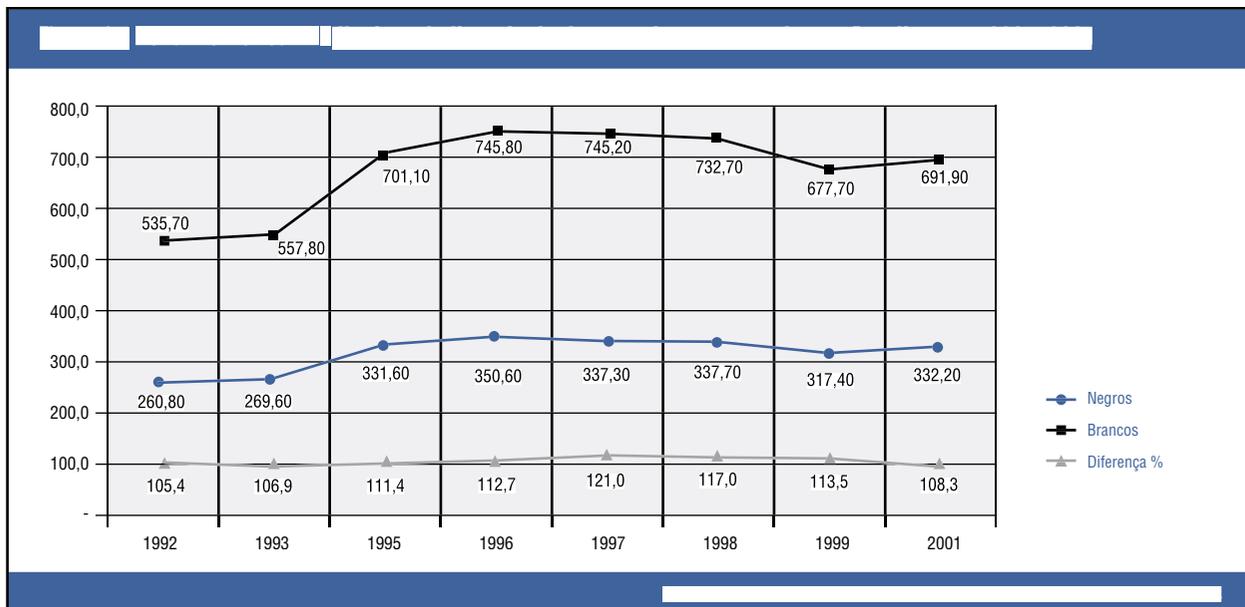
Tal como pode ser verificado na **Figura 2**, a taxa de desemprego no Brasil apresentou elevação para ambos os grupos raciais,

muito embora a taxa tenha se mantido, ao longo de todo o decênio, superior entre a população afrodescendente. Ainda que, até 1997, esses indicadores tenham apresentado uma oscilação, a partir de 1998, após a crise financeira internacional originada na Ásia e na Rússia, as taxas de desemprego intensificaram-se, e, com elas, ampliaram-se as diferenças relativas entre ambos os grupos raciais ou de cor. Assim, se, em 1992, a taxa de desemprego entre as pessoas negras era 23% maior do que entre as brancas, no ano de 2001 a diferença chegava a mais de 34%.

Paixão e Carcanholo (2001), dessa vez utilizando indicadores da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), analisaram a evolução da taxa de desemprego de pessoas negras e brancas na Região Metropolitana de São Paulo nos anos de 1987 e de 1998, tendo encontrado um movimento semelhante ao dos indicadores oficiais para todo o Brasil. Desta feita, os autores verificaram que, naquela região metropolitana, em 1987, a taxa de desemprego da população negra era de 11,6%, tendo crescido para 22,7%, em 1998. Já a taxa de desemprego da população branca, na mesma região e no mesmo período, passou de 8,6% para 16,1%. Proporcionalmente, o desemprego entre a população paulistana negra cresceu 95,7% (especialmente entre as mulheres), ao passo que, entre a população paulistana branca, a taxa cresceu 87,2%.

A evolução dos indicadores das taxas de desemprego, segundo os grupos de raça/cor, demonstrou que a perda da qualidade do mercado de trabalho, em grande medida derivada





das opções neoliberais da década de 1990, impactou, de forma desproporcional, a população afrodescendente. Além disso, também demonstrou que a alternativa liberal, mesmo quando possa vir a reconhecer as demandas das pessoas negras, propondo direcionamentos específicos de políticas para o grupo, tende a gerar efeitos deletérios em outros campos, fazendo com que surjam sérias dúvidas quanto à eficácia de suas propostas, no que tange à redução das desigualdades sociorraciais, em meio a um cenário de aumento do desemprego, da informalidade, da precarização do trabalho e de estagnação econômica – fatores que afetam de modo mais intensivo, justamente, a população afrodescendente.

• Paliativos e ceticismo

A análise da evolução dos rendimentos de pessoas brancas e negras no Brasil ao longo da década de 1990 também guarda interessantes lições. Na **Figura 3**, pode-se ver que, entre 1992 e 1997, o rendimento real médio mensal, de ambos os grupos de raça/cor, cresceu 39%, entre a população branca, e 34%, entre a negra. A evolução pode ser creditada, especialmente após 1995, aos efeitos positivos do Plano Real, por meio do controle da inflação, sobre o patamar de rendimentos da população ocupada.

A partir de 1998, contudo, a crise econômica que assolou a economia brasileira fez com que os rendimentos reais mensais passassem a apresentar um movimento declinante, não obstante a ligeira recuperação verificada em 2001.

A **Figura 3** pode prestar-se a muitas interpretações. O objetivo, neste texto, é apenas frisar um elemento que reside no fato de que as desigualdades raciais, medidas em termos dos padrões salariais, ao longo da década passada, mantiveram-se bastante nítidas em todos os cenários conjunturais que a economia brasileira atravessou no decênio passado. Tal constatação também não deve esconder o fato de que foi justamente quando a economia brasileira encontrava-se no seu melhor momento, na década de 1990, que os diferenciais salariais foram maiores.

Esse dado, combinado com o indicador sobre a evolução do desemprego de ambos os grupos de raça/cor, sugere que, durante os períodos de crescimento da economia, a população branca acaba sendo mais beneficiada, ao passo que, quando da retração da atividade econômica, a população negra acaba sendo mais prejudicada. Considerando correta tal conclusão, ante as exigências de redução das desigualdades sociorraciais, deveria haver uma reflexão mais detida sobre os fundamentos, tanto das filosofias desenvolvimentistas como das orientações liberais.

No que tange à agenda desenvolvimentista, os indicadores evidenciam que não basta mero crescimento econômico para que se consiga lograr a reversão dos abismos de rendimentos e das demais condições de vida, existentes entre pessoas negras e brancas. Alternativamente, a inexistência de mecanismos efetivos de proteção social para toda a população torna-se ainda mais grave para a parcela negra, que, durante os cenários de crise

10 Recentemente, o próprio IBGE acabou revendo algumas de suas metodologias de levantamento de indicadores sobre a taxa de desemprego, fazendo com que elas passassem a captar melhor a efetiva realidade existente. Uma das mudanças mais importantes diz respeito à pergunta sobre o período de procura de emprego. Antes, o IBGE perguntava se uma determinada pessoa desocupada havia procurado emprego na última semana de referência da pesquisa. Com as alterações efetivas, a pergunta passou a ser feita tomando, como referencial, o último mês.

econômica, de encolhimento do mercado de trabalho e de deterioração da qualidade dos postos de trabalho, se vê em situação de desalento ainda maior.

Por outra via, a evolução, ao longo da década de 1990, dos indicadores de desemprego e rendimentos dos dois principais grupos de raça/cor de nossa sociedade também cria argumentos que não reforçam o ideário liberal. Isso se dá porque as evidências existentes favorecem um certo ceticismo quanto à formulação de que as desigualdades e a exclusão social poderão ser devidamente superadas em um contexto de absoluta priorização da estabilidade de preços (com a estagnação econômica daí derivada), de abertura econômica e de diminuição do escopo da legislação social e trabalhista, que, conforme visto, vem afetando, de forma desproporcional, justamente negros e negras brasileiros. Assim, caso sejam geradas, dentro do paradigma neoliberal, virtuais políticas focadas na população afrodescendente, não obstante sua evidente justeza, podem acabar sendo somente medidas paliativas.

Não deixa de ser razoável a dúvida quanto à justaposição da concepção liberal (que explica as desigualdades sociais em termos dos diferenciais de apropriação de capital humano) à proposta do movimento negro (que tem como eixo de atuação o combate ao racismo e ao preconceito racial). Por mais que pesquisadores(as) de extração liberal venham se esforçando por transpor a proposta de focalização das políticas públicas (mormente a educacional) das pessoas pobres para as pessoas negras, cabe frisar que sua perspectiva continua ancorada em uma interpretação de que as desigualdades são geradas por uma imperfeição no mercado, qual seja, o modo desigual de apropriação do capital conhecimento (que deveria ser de franco acesso a todos os agentes econômicos, permitindo que os mesmos tomem decisões racionais).

Essa visão, não obstante seus virtuais pontos de contato, não esgota a agenda do movimento negro, que vê no próprio modelo de relações sociorraciais brasileiro um ente gerador de desigualdades, implicando que as políticas afirmativas, em nome de sua própria eficiência, simultaneamente, tenham de ser realizadas em um contexto de aprofundamento da democracia e de transformações progressistas da paisagem social brasileira.

Cidadania de segunda classe

O debate sobre a temática racial e sua correlação com as questões sociais no Brasil começaram de forma bastante tensas logo no começo do governo Lula. Ainda nos primeiros meses do governo, o Ministério da Fazenda localizou a sua *agenda perdida*, gerando uma forte reação do campo político e teórico e do campo desenvolvimentista. O tema central da cizânia era justamente a questão da focalização dos recursos e das políticas sociais, sendo que um setor apontava para a priorização dos gastos nas pessoas jovens e negras, e o outro tecia uma severa crítica a essa perspectiva, apontando a necessidade da adoção de políticas universalistas.

Houve tentativa de construção de uma síntese entre ambas as perspectivas, e, em nome disso, divulgou-se que a focalização e o universalismo das políticas eram uma falsa polêmica. A questão não é falsa, tampouco simples de ser solucionada. Na verdade, aquilo que muitas pessoas julgam como universalismo corresponde ao padrão de intervenção estatal na vida social típico dos países europeus, mormente aqueles mais influenciados pela tradição social-democrata, como Alemanha, França e Suécia. Por outro lado, a visão focalista – que prevê que os recursos públicos devem ser destinados às pessoas mais necessitadas, sendo que as menos necessitadas devem adquirir no mercado esses mesmos serviços – também corresponde a uma visão de políticas sociais de perfil estadunidense. Ambas as perspectivas existem e, de alguma maneira, disputam a hegemonia atualmente, em todo o mundo, no que tange ao futuro das políticas sociais. A antinomia entre universalização e focalização, em si, não é uma falsa polêmica, ou antes, a questão somente se transforma em falsa polêmica quando é transposta acriticamente para o ambiente interno.

No Brasil, as políticas sociais nunca se universalizaram efetivamente, jamais atingiram toda a população brasileira. Nesse sentido, as políticas sociais brasileiras são tão-somente *color blind*, tratam todo mundo, formalmente, como iguais perante a lei. Se tal perfil trouxe o mérito de, no plano jurídico, ter tratado todos(as) os(as) brasileiros(as) sem segregação, uma vez que não se esforçou para ativamente corrigir as desigualdades raciais (e de gênero) efetivamente existentes, acabou servindo como um modelo que trouxe o aprofundamento dessas desigualdades.

Os motivos por que isso ocorre ainda não são nítidos, e serão necessárias muitas pesquisas para se deslindar os mecanismos pelos quais as distinções de cor/raça, observadas na vida civil, acabam penetrando os aparelhos estatais, que oficialmente estariam livres dessa sorte de distinção. De todo modo, não é absurda a suposição de que, em um contexto de escassez de recursos (no caso, os públicos), os distintos indivíduos os disputariam portando seus atributos intelectuais, morais e simbólicos, sendo que a “branquitude” é um desses valores mais significativos (cf. Rossato & Gesser, 2001). As pessoas negras, por vários modos (que precisam ser mais bem investigados), acabam sendo preteridas quando do processo de destinação dos investimentos públicos na seara social.

Recentemente, houve um certo esforço por parte de alguns governos, especialmente o de Fernando Henrique Cardoso, de expandir os serviços públicos para toda a população. Foi o caso da rede escolar, do Sistema Único de Saúde (SUS) e das campanhas de vacinação de crianças e idosos. Todavia, mesmo nesse caso, pode-se dizer que as ações não foram regidas por um padrão universal. No caso das campanhas de vacinação, mesmo sendo reconhecido o seu sucesso em muitos casos, é forçoso observar que, ainda hoje, uma série de vacinas não é oferecida gratuitamente nos postos de saúde (catapora, *Hemophilus* e, até

bem pouco tempo, hepatite), além de simplesmente inexistir esse tipo de serviço para as pessoas adultas. No que tange à tentativa de universalização do ensino e de implantação do SUS, o quadro é ainda mais grave, pois a expansão da rede pública e da rede hospitalar ocorreu no mesmo compasso da sua deterioração.

Mesmo a difusão de determinados serviços públicos ocorrida recentemente deu-se maculada pelo *trade-off*^{NE3} entre a quantidade do número de pessoas beneficiadas e a qualidade do serviço, estando longe de uma perspectiva universalista que exige, além da inexistência de segregação, o pleno funcionamento dos serviços ofertados pelo Estado. Enfim, os anos neoliberais no Brasil tão-somente aprofundaram a *americanização* de nossas políticas sociais, levando a população com mais recursos para as redes particulares de ensino (com exceção do universitário), saúde, previdência e segurança e deixando a população pobre entregue às péssimas condições de atendimento e assistência.

A visão universalista, ao menos aparentemente, tende a ser a que melhor corresponde às exigências da solidariedade social, uma vez que não distinguiria, nem negativa, nem positivamente, os indivíduos de acordo com o seu pertencimento de classe social, de gênero, étnico ou racial. Contudo, no momento atual, não basta proclamar pura e simplesmente a justeza desse princípio filosófico em abstrato, sendo necessário ver as condições de sua efetiva implantação. Isso envolve duas dimensões.

A primeira dimensão corresponde ao tamanho das dívidas sociais existentes. A proposta universalista não pode ser ingênua a ponto de não verificar que, mesmo em um cenário ideal, dificilmente tais medidas se tornarão efetivamente universais de um dia para o outro, fazendo com que as injustiças raciais possam prolongar-se indefinidamente no tempo. Por derivação lógica, acaba-se percebendo o quanto é urgente e necessário que sejam adotados, mesmo no seio das políticas universais, mecanismos ativos de promoção da igualdade racial, posto não somente o cenário de disparidades existentes, mas também o fato de que esse quadro está profundamente vinculado com o nosso modelo de relações raciais que – ao contrário do que reza a cantilena freyriana – é, em si, um padrão gerador e naturalizador de desigualdades e de situações de subcidadania de negros e negras.

A segunda dimensão reporta-se aos efetivos recursos disponíveis para atender às demandas da população nos dias atuais. No cenário atual, quando o Estado brasileiro está *obrigado* a economizar 4,25% do PIB, em termos de superávit primário das contas públicas, a carga tributária é superior a 40% do PIB e as taxas de juros nominais praticadas estão na casa dos 24,5%. Assim, evidentemente, os recursos destinados à área social serão escassos e o crescimento econômico será medíocre.

Quando se sabe da incapacidade prática do Estado em promover a efetiva universalização das políticas sociais, pelo menos, no curto prazo, torna-se extremamente imperioso que os recursos sejam aplicados perseguindo princípios de justiça quanto à sua distribuição, evitando que grupos social e racialmente mais bem posicionados acabem ficando com a maior fatia do bolo. Isso não implica um conformismo com o modelo existente, tomando-o como um dado inexorável das coisas. Representa, antes, uma tentativa de proteção, em um momento de crise, de um setor social especialmente vulnerável de nossa população, ao mesmo tempo em que se busca forjar o seu sentido de identidade, capacitando-o para os necessários enfrentamentos com o atual sistema elitista e excludente.

Quando se aponta a justeza da perspectiva da priorização das políticas sociais para a população afrodescendente, isso não pode ser encarado como sinônimo de se propor políticas de baixo perfil (política para pobres) ou de reduzir o escopo das intervenções públicas no campo social. Antes, o que se pretende é que o processo de expansão dos serviços públicos, para toda a população brasileira, seja qual for seu ritmo, ocorra no mesmo passo da redução das desigualdades verificadas entre as pessoas negras e brancas (assim como entre homens e mulheres).

É evidente que as necessárias e urgentes medidas de promoção da cidadania da população afrodescendente somente poderão ser eficientes em um cenário de superação do atual modelo econômico, que, excessivamente agarrado às exigências da estabilidade monetária, acaba lançando o país na estagnação e no encolhimento dos gastos sociais. Por ser uma das questões centrais de uma agenda democrática, as ações afirmativas exigem a concomitante agenda transformadora do cenário interno rumo à distribuição do patrimônio fundiário, do controle cidadão do aparato judicial e repressivo, do acesso aos meios de comunicação e de participação popular no que tange à destinação de fundos públicos.

A quarta hipótese, que, em suma, avança a concepção do protagonismo afrodescendente no seio das principais questões sociais brasileiras hoje, no governo Lula, parece que acompanha a trajetória do próprio PT nesse assunto, tornando-se a hipótese mais frágil e gozando de menor prestígio. Isso vem se refletindo pela quase ausência de um enfoque racial no âmbito de programas como Fome Zero, Plano Plurianual (PPA), programa de erradicação do analfabetismo, reforma agrária etc. De resto, a própria criação da Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial (Sepir), não obstante ter sido um marco histórico em nossa vida republicana, somente se deu após ter sido montado todo o ministério, sendo que, de forma aparente, sua existência somente foi garantida por meio de pressões do próprio movimento negro. Todavia, acompanhando as outras três hipóteses, desejamos que seja falsa a hipótese que deu nome a este artigo. O século 21 abriu há pouco suas portas para nós, e, se o cenário, às vezes, soa tão desolador, tanto melhor deste jeito. Ao menos de tédio ninguém morre! ■

NE3 Expressão de origem inglesa sem correspondente na língua portuguesa. Significa, grosso modo, "abrir mão de algo para conseguir outra coisa", em geral referindo-se a uma negociação política.

Referências

- BEGHIN, Nathalie; JACCOUD, Luciana. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.
- COSTA PINTO, Luiz. *O negro no Rio de Janeiro: relações de raça numa sociedade em mudança*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- DEGLER, Carl. *Nem preto nem branco: escravidão e relação racial no Brasil e nos Estados Unidos*. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Labor do Brasil, 1976.
- FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 2 vol. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.
- FERREIRA, Francisco; LANJOUW; Peter; NERI, Marcelo. *A new poverty profile for Brazil using PPV, Pnad and Census Data*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia; PUC-Rio, 2000. (Texto para discussão nº 418).
- FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- _____. Sobrados e mocambos. In: SANTIAGO, Silvano. (Org.). *Intérpretes do Brasil*, vol. 2. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, p. 729-1.464.
- _____. Ordem e progresso. In: SANTIAGO, Silvano. (Org.). *Intérpretes do Brasil*, vol. 3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, p. 7-898.
- GROSSI, Mauro; GRAZIANO, José; TAKAGI, Maya. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para a quantificação do problema no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Texto para discussão nº 101).
- HASENBALG, Carlos. A pesquisa das desigualdades raciais no Brasil. In: VALLE SILVA, Nelson; HASENBALG, Carlos. *Desigualdades raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo; Luperj, 1992.
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão nº 807).
- _____. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- LANGONI, Geraldo. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- PAES E BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para discussão nº 337).
- PAIXÃO, Marcelo; CARCANHOLO, Marcelo. *Dívida externa e suas seqüelas sobre a população afrodescendente do Brasil: uma análise prospectiva*. São Paulo: Inspir, 2001. (Relatório de pesquisa).
- PAIXÃO, Marcelo. *IDH de negros e brancos no Brasil em 2001: breves comentários*. Rio de Janeiro: Observatório Afrobrasileiro, 2003 a. (Notas de estudos 01/2001). (www.observatorioafrobrasileiro.org)
- _____. (Org.). *Fichário municipal das desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: Observatório Afrobrasileiro, 2003 b. (www.observatorioafrobrasileiro.org)
- PARK, Robert. *Race and culture: essays in the sociology of contemporary man*. Nova York: The Free Press, 1950.
- PIERSON, Donald. *Negros e brancos na Bahia*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1971. (Brasiliense, vol. 241).
- ROCHA, Sônia. *Renda e pobreza: os impactos do Plano Real*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Texto para discussão nº 439).
- _____. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 313-352, ago. 1997.
- _____. *Opções metodológicas para a estimação das linhas de indigência e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 a. (Texto para discussão nº 720).
- _____. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 b. (Texto para discussão nº 721).
- _____. *Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 c. Mimeo.
- ROSSATO, César; GESSER, Verônica. A experiência da branquitude diante dos conflitos raciais: estudos de realidades brasileiras e estadunidenses. In: CAVALLEIRO, Eliane. (Org.). *Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola*. São Paulo: Summus, 2001.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- TANNENBAUM, Frank. *Slave and citizen: the negro in Americas*. Nova York: Vintage Books, 1946.
- TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. (Orgs.). *A contróversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Reconfigurações da questão social no Brasil

AMÉLIA COHN¹

O contexto global não deixa dúvidas: o Relatório de Desenvolvimento Humano 2003, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), comprova que, durante a década de 1990, as condições de vida no mundo pioraram acentuadamente e, claro, de maneira desigual. Não obstante, o documento aponta que, apesar de tudo, o Brasil subiu quatro pontos no *ranking* mundial, ocupando agora a 65ª posição – o que se atribui a avanços nos índices de acesso à educação e ao aumento da expectativa de vida da população. Ao mesmo tempo, ainda segundo as medidas adotadas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil encontra-se em situação pior que Uruguai (40ª posição), Chile (43ª posição) e Argentina (34ª posição).

A posição desses países no *ranking* mundial não é aleatória. O Chile é tido como o exemplo mais acabado de um modelo “exitoso” de implementação das políticas neoliberais na área econômica e, sobretudo, na área social. A Argentina passou, no período mais recente, por uma profunda crise econômica e política e é tida por analistas como exemplo de uma experiência “equivocada” de ajuste macroeconômico. E o Uruguai é um país de dimensões minúsculas, sem jamais ter usufruído da situação de contar com uma economia autônoma e um parque industrial diversificado, como foram os casos da Argentina e do Brasil no período desenvolvimentista.

Paralelamente aos avanços do acesso da população pobre a serviços sociais básicos, continuamos comungando com países pobres da África a situação de apresentarmos um dos maiores índices mundiais (o quinto) de concentração da riqueza, vale dizer, de desigualdade social. Resta o desafio de reequacionar a questão social no Brasil não só em termos conceituais, mas, sobretudo, a partir desta outra perspectiva – a conformação de um conjunto de políticas sociais, desenhando uma rede de proteção social que efetivamente enfrente os brutais patamares de pobreza e de desigualdade vigentes no país.

A discussão sobre sua configuração é bastante presente na literatura sobre esses temas – pobreza e desigualdade. É freqüente, por exemplo, a utilização do termo “nova pobreza”, contrapondo aqueles segmentos sociais que sofreram um processo de empobrecimento mais recente àqueles historicamente pobres. E a ela se agregam, ainda, sempre de forma associada, conceitos como o de “exclusão social” e “vulnerabilidade social”, traduzindo o esforço de dar conta dessa reconfiguração das desigualdades sociais e da pobreza nessa “nova/velha” realidade social contemporânea.²

No caso brasileiro, parece consensual que a principal causa da pobreza – e, portanto, da exclusão social de grandes contingentes – reside no grau de desigualdade na apropriação da riqueza (econômica e de capital social) conformada historicamente. Os autores do *Atlas da exclusão social no Brasil* chamam a atenção para o fato de que, diante de tão evidentes disparidades e injustiças sociais, torna-se inevitável a sensação de urgência no enfrentamento de “questões tão antigas e contemporâneas como a desigualdade regional do Brasil”.³ Evocando mestres como Caio Prado Júnior e Celso Furtado, defendem que:

*Assim sendo, alterar a configuração geoeconômica do Brasil não é simples e tão-somente estimular a produção, incentivando o espalhamento da lógica industrial no nordeste e norte brasileiros. Vai além, significa enfrentar e eliminar velhas práticas políticas e implementar ações sociais que resgatem a cidadania da população excluída, dando-lhe condições para sua emancipação.*⁴

As análises desse grupo de pesquisadores presentes nas duas publicações, quando tomadas em conjunto, revelam um quadro baseado em evidências empíricas extraídas dos dados socioeconômicos oficiais que fundamenta a análise aí contida de que, de um lado, entre 1960 e 1980,

o capitalismo brasileiro apresentou um grande charme, explicitado pelo fenômeno da mobilidade social... [que] funcionou como uma espécie de anestesia, capaz de ocultar o violento processo de crescimento na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social;

e que esse padrão muda radicalmente entre 1980 e 2000, quando a evolução da exclusão social sofre uma acentuada modificação, tendo prevalecido uma baixa expansão das atividades econômicas, em que pese o avanço do regime político democrático no país.⁵

1 Socióloga, docente do Departamento de Medicina Preventiva/FMUSP, diretora-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e membro do Grupo de Referência do *Observatório da Cidadania*.

2 Entende-se por “velha exclusão social” o processo de marginalização social de determinados segmentos sociais (no geral, pobres com baixa escolaridade, mulheres e negros) do crescimento econômico. Por “nova exclusão social”, o processo de marginalização social que atinge, no período recente, aqueles grupos sociais até então relativamente bastante protegidos do perigo de cair em tal situação, compreendendo as esferas cultural, econômica, política e social da rede de sociabilidade desses indivíduos. É a partir dessa ampliação do conceito de exclusão social, atingindo uma gama mais diversificada das dimensões da vida em sociedade (agora que passa a atingir também segmentos economicamente mais diferenciados), que se chega ao conceito de “vulnerabilidade social”.

3 POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003; CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil – Dinâmica e manifestação territorial*. Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

4 *Id.*, *ibid.*, p. 75.

5 CAMPOS, A. et al., *op. cit.*, p. 37.

Contradições e suas conseqüências

Revive-se assim, na década de 1990, uma velha tradição de nossa história: o fato de os principais momentos de expansão dos direitos sociais no país coincidirem com regimes políticos ditatoriais. Para o período mais recente, de 1960 em diante, Pochmann e sua equipe apontam a presença de dois períodos distintos de articulação entre economia e política, marcados pelo que denominam “díade contraditória”: entre as décadas de 1960 e 1980, que combinam acentuada expansão econômica e regime político autoritário, e o das décadas de 1980 a 2000, que combinam baixa expansão econômica com avanços no regime político democrático.

O interessante, no entanto, está na conseqüência dessas “díades contraditórias” sobre os processos de exclusão e desigualdades sociais – e a construção de sua representação social. No primeiro período, verifica-se a ampliação da desigualdade socioeconômica associada paradoxalmente com melhora de determinados indicadores sociais – por exemplo, taxa de escolaridade e índices de pobreza. Ao mesmo tempo, há também o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição menos injusta dos ganhos da renda. No período mais recente, o que se verifica é o avanço acelerado da “nova” exclusão social em decorrência da ausência de crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retoma o regime democrático e se fortalecem as organizações sociais e sindicais, partidárias e institucionais, respaldadas na Constituição. Em termos concretos, porém, o que prevalece é que, apesar dos avanços na institucionalidade do regime democrático brasileiro, há nesses últimos 40 anos uma diminuição significativa do percentual da renda do trabalho no total da renda nacional, uma queda acentuada do poder de compra do salário mínimo e um aumento igualmente significativo da concentração de renda no país.

	1960	1980	2000
Percentual da renda do trabalho no total da renda nacional	55,5	50,0	37,2
Índice do poder de compra do salário mínimo	100,3	61,78	32,71
Parcela 10% mais rica/ Parcela 40% mais pobre ^{NE}	13,5	20,3	21,2

NE Significa o quanto a renda média *per capita* da parcela 10% mais rica da população é maior do que a renda média *per capita* da parcela 40% mais pobre.

O que importa reter é que, ao lado das raízes históricas que explicam o processo de *naturalização* da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, o período mais recente desses últimos 40 anos reforça, ao mesmo tempo em que promove, uma *refundação* desse fenômeno. O aprofundamento do processo de promoção da desigualdade social já é por demais conhecido, dado que os indicadores sociais vêm sendo vigorosamente trabalhados por distintos especialistas no tema. No entanto, mais difícil de captar são exatamente os processos sociais implícitos nessa “nova exclusão social”, que reconfiguram a questão social no Brasil contemporâneo.

Uma primeira aproximação a esse fenômeno está explicitada na **Tabela 1**. Mostra a diminuição acentuada da renda do trabalho no total da renda nacional, expressando a configuração de uma sociedade não mais calcada, em termos econômicos, no trabalho, e em termos sociais, na construção da identidade dos sujeitos a partir do trabalho como atividade nuclear de inserção na sociedade. Por outro lado, diversifica-se e se torna mais complexo o fenômeno da exclusão social, que deixa de ser o desemprego – e nesse sentido a marginalidade social, tal como definida por especialistas nas décadas de 1970 e 1980 (marginalidade como acesso irregular ao trabalho ou não-acesso ao trabalho) – e passa a ter, como principal eixo de sua caracterização, a carência.

Pobreza é, da década de 1960 à década de 1980, fundamentalmente sinônimo de uma situação de *carência* de determinados segmentos sociais em termos de renda para satisfação de determinadas necessidades básicas⁶ e de falta de acesso a determinados serviços sociais básicos, em particular educação e saúde (nessa ordem). Contudo, a partir de 1980, e mais particularmente na década de 1990, a questão da exclusão social – contraposta à da pobreza e à da marginalidade social – passa a ganhar espaço entre os(as) estudiosos(as) do assunto e, também, na agenda pública, tanto do Estado como da sociedade.

Esse debate, no entanto, é pautado pelos vieses das dicotomias prevalentes no período anterior – Estado *versus* mercado, público *versus* privado –, tendo como grande pano de fundo os estrangulamentos econômicos da nova ordem global. Essa nova ordem, ao demandar dos países emergentes o ajuste de suas economias impondo regras que, de um lado, depauperam o Estado (e a sociedade, claro) ao mesmo tempo em que pressionam a competitividade externa de nossos produtos, cria um círculo de ferro no interior do qual é consolidada – e, no mais das vezes, legitimada socialmente – a crença na inviabilidade da construção

6 Veja-se a definição, por exemplo, de Ricardo P. de Barros: “A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”. BARROS, R.P.; HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 22.

autônoma e republicana de um projeto de nação e de sociedade. Por outro lado, e paradoxalmente, reafirma-se o papel do Estado como fundamental em pelo menos dois pontos: como regulador do mercado e formulador de políticas e programas sociais para as populações excluídas.

Nesse ponto, uma vez mais, o Brasil foge à regra do que vem ocorrendo no resto da América Latina, já que em duas áreas fundamentais – educação e saúde – o país parte para a década de 1990 com diretrizes constitucionais de sua universalização, tendo sido precisamente esses dois setores da área social alvos de uma acentuada privatização a partir da década de 1960. E nisso reside uma das explicações para o paradoxo da convivência contraditória entre aumento da desigualdade social no país e melhoria de determinados indicadores sociais, sobretudo daqueles relativos exatamente à educação e à saúde (por exemplo, a taxa de mortalidade infantil no Brasil, entre 1990 e 1998, reduziu 24%; no entanto, a diferença entre Alagoas e Rio Grande do Sul, em 1998, ainda é de 3,7 vezes).

Tempo de ousar

A atual situação econômica e social do país desafia duplamente o Estado no que diz respeito às políticas sociais: se, até o momento, há um divórcio entre as políticas econômicas e sociais, a ponto de serem antagônicas, de outro lado as modificações da realidade social demandam do Estado a reformatação das tradicionais políticas sociais e a formulação de novas políticas setoriais, que enfrentem a fragmentação e pulverização social provocadas e/ou aprofundadas pelas próprias políticas econômicas que vêm sendo implementadas.

Não se trata mais tão-somente de reformar o sistema previdenciário brasileiro, no sentido de torná-lo auto-sustentável, e de implementar uma série de programas sociais distributivos para aqueles segmentos que não têm capacidade econômica contributiva. Trata-se, sim, de forjar uma rede de proteção social que combine de forma virtuosa programas distributivos associados a programas de reinserção social com programas de previdência social e, portanto, de caráter securitário.

O que se demanda hoje do Estado não é fazer reformas de caráter contábil/financeiro da previdência social, mas criar (o que exige ousadia) um novo modelo de proteção social que abarque a diversidade de situações sociais vigentes na sociedade: todas as pessoas que se encontram em situação de pobreza – sejam “velhos” ou “novos” pobres, que já saíram do mercado ativo de trabalho, ou que, por serem portadoras de necessidades especiais, não podem jamais ingressar no mercado de trabalho. Isso requer de imediato que, diante do esfacelamento da concepção de seguridade social como reza a Constituição – por conta das políticas levadas a termo na década de 1990 –, torne-se a dar clareza às diferenças e às especificidades entre seguro social contributivo (previdência social), assistência social (não como filantropia, mas

como direito e, portanto, como seguro social não-contributivo), e políticas e programas de combate à pobreza, entre eles, por exemplo, o programa Fome Zero.

Não caberia, como vem sendo proposto, no caso da reforma da previdência social, a discussão sobre a criação de um fundo de solidariedade para quem não pode contribuir para esse seguro, já que isso passa a ser tarefa da assistência social. Se assim for concebido o conjunto de intervenções na área social, incluídas aí saúde e educação, a previdência social deixaria de ser objeto de uma reforma isolada – e que, por manter sua receita vinculada ao salário, estará sempre fadada a ser deficitária – e passaria a ser um pilar (por certo essencial e o mais importante pelo volume de recursos que envolve e pela extensão de sua cobertura) de uma rede de proteção social que combinaria, de forma articulada, políticas de combate à pobreza (no jargão mais comum e carregado de tintas ideológicas, políticas focalizadas dirigidas aos grupos socialmente mais vulneráveis) com políticas de superação da pobreza (no jargão igualmente mais comum, políticas de médio e longo prazos, e de caráter estrutural).

Por outro lado, essa nova realidade passa a demandar do Estado também que deixe de tratar de forma antinômica os setores estatal e privado produtores de serviços sociais. Esse fato recoloca a questão da relação entre Estado e mercado, igualmente não como entidades opostas, mas que, nas suas especificidades de funções e papéis na sociedade, podem em determinados pontos, e até em determinadas medidas, trabalhar juntos, de forma cooperativa.

Está claro que esse tipo de parceria é mais fácil de enunciar do que de efetivar, uma vez que aqui também se repõe a questão de as políticas sociais públicas terem como função primordial a universalização equânime da garantia dos direitos, enquanto é próprio do mercado a produção das desigualdades, das diferenças e da seletividade do acesso a determinados produtos, no caso, produtos sociais básicos. No entanto, o desafio é articular Estado e mercado na área social de tal modo que não se atualize uma vez mais a velha disjuntiva: políticas públicas de corte social para pobres (à exceção de seus serviços mais caros, que são prerrogativas das classes ricas e não mais voltados às pobres, por exemplo, ensino universitário e intervenções médicas de alto custo) e serviços (produtos) sociais privados para as “pessoas ricas”, ou melhor dizendo, as “não-pobres”.⁷

Isso, por sua vez, remete a outra gama de questões a ser enfrentada, relacionada à herança do padrão de intervenção do Estado brasileiro nas políticas sociais. Essa intervenção caracteriza-se

7 A discussão desse ponto exige que se defina com maior clareza o que se entende por “pessoas pobres” e “pessoas ricas”. No entanto, dadas as desigualdades sociais vigentes no país, basta-nos, no momento, a definição de “pessoas ricas” como aquelas pertencentes à parcela 10% mais rica da população, e de “pobres”, aos 23,7% da população que vive com US\$ 2/dia (Pnud, *Relatório de Desenvolvimento Humano – 2003*). Quanto à desigualdade social, segundo o mesmo documento, a relação da parcela 10% mais rica para a 10% mais pobre é de 65,8, enquanto a relação 20%–20% é de 29,7, calculadas a partir de dados de 1998.

por forte traço seletivo, baseado na capacidade contributiva dos indivíduos, traduzindo e reforçando nosso traço corporativista. Soma-se a isso ainda uma série de políticas sociais dissociadas da concepção dos direitos sociais, gerando, no geral, programas sociais desarticulados, sobrepondo públicos-alvo e sem continuidade. Dessa forma, associados ambos os traços, o resultado final é a conformação de um padrão de intervenção do Estado na área social que acaba por diferenciar e reforçar as formas de segmentação social existentes em nossa realidade.

A forma de encaminhamento das discussões e debates públicos sobre a reforma da previdência social nos governos anteriores de Fernando Henrique Cardoso e no governo atual de Lula traduz esse traço de forma cristalina: mesmo a previdência social sendo tradicionalmente e de forma consensual entendida como aquela que mais envolve conflitos de interesses, independentemente das especificidades da realidade social em que as propostas e projetos de reforma se dão, de fato no caso brasileiro o acirramento da disputa da preservação dos interesses corporativos *versus* propostas de reforma encaminhadas pelos governos, de cunho basicamente fiscal, leva a questão da previdência social a se *autonomizar* das demais políticas sociais.

O que se apresenta para o Estado brasileiro na atual conjuntura é nada mais nada menos que, em uma situação de restrição dos recursos fiscais, a pulverização, uma vez mais, da área social em programas sociais e propostas de reformas das políticas tradicionais que acabam sendo balizadas por duas diretrizes que, combinadas, configuram uma situação de perversidade social: de um lado, a escassez de recursos para *gastos* na área social; e de outro, diante da pulverização dos programas sociais existentes, restringir a mudança do padrão de atuação do Estado na área social à mera *racionalização* desses *gastos*, constituindo bom exemplo desse fenômeno a atual proposta de “cadastro único” da população-alvo desses programas.

Se racionalizar a ação do Estado, aumentando sua eficiência na alocação dos recursos, é moralmente justificável e importante, não se pode confundir *meios e fins*: a racionalização da implementação e da implantação de formas de controle e avaliação dos programas sociais é extremamente importante, mas não prescinde do passo anterior, essencial, e que reside em formatar a concepção da rede de proteção social que se quer instituir no país, com determinados padrões de justiça e de solidariedade sociais.

Esse passo inicial, por seu turno, demanda que, de início, se inverta a lógica do raciocínio: a alocação de recursos na área social não mais constitui *gasto*, mas *investimento*, já que o que passa a estar em jogo não é mais uma concepção do Estado de intervenção na área social pautada pelo ideário do combate à pobreza, mas pelo ideário de construção de uma nova ordem social que passe a articular, de forma virtuosa, desenvolvimento econômico (no atual contexto, manutenção da estabilidade da economia) com desenvolvimento social. Sem que, para isso, instaure-se um padrão de redistribuição

de recursos somente entre as pessoas menos ricas entre as não-pobres e as pobres, ou seja, somente envolvendo os estratos da base da pirâmide social, deixando de fora as pessoas que se apropriam de quase metade do rendimento ou do consumo nacional (segundo cálculos do Pnud, os 10% mais ricos da população brasileira se apropriam de 48%).⁸

Mas os desafios não se esgotam aí. Forjar um novo modelo de rede de proteção social, combinando políticas contributivas com políticas não-contributivas, sob a forma de benefícios ou de prestação de serviços sociais básicos, significa formulá-las de maneira que sejam compatíveis com as novas formas de exclusão social, portanto portadoras de novos significantes para esses novos sujeitos sociais.

Um dos principais fatos novos que vêm emergindo na nossa sociedade é exatamente a pluralidade das diferenças dos clássicos e dos novos sujeitos sociais e, conseqüentemente, a pluralidade das suas estratégias de sobrevivência, da afirmação de suas diferenças e identidades, sem que isso passe pelo *trabalho* como categoria social estratégica, servindo como parâmetro fundamental de auto e alterdefinição de inclusão social. Esse fator não é pouco complexo, uma vez que remete a duas dimensões caras à construção de sujeitos cidadãos (que não está restrita ao acesso aos direitos sociais, mas, como afirma Hannah Arendt, a de esses sujeitos serem portadores do direito de criarem novos direitos).

A primeira diz respeito à sua autonomia com relação ao Estado, exigindo, portanto, que não se configure um padrão de atuação na área social que os torne meros consumidores do Estado. A segunda diz respeito à busca de novas formas de articulação entre políticas econômicas e políticas sociais que possibilitem que estas ganhem continuidade a partir da própria alavancagem que promovem na economia (e aqui não há como tergiversar: é o âmbito local o *locus* privilegiado para que isso se dê), o que faz com que as políticas sociais passem a assumir o sentido de *investimento* em lugar de *gasto* do Estado, como vem sendo feito.

Mas tal percurso necessita que se tenha claro qual o delineamento do projeto de sociedade que se quer tornar viável, o que implica de imediato resgatar a dimensão propriamente política da forma de intervenção do Estado na área social. Assim, eficácia, eficiência e efetividade tornam-se instrumentos-meio, valiosos sem dúvida, mas meros instrumentos, para que se construa uma ordem democrática no país. Nesse ponto, ganham relevância duas outras dimensões das políticas sociais: a necessidade de se identificar e reconhecer quem são esses “novos” sujeitos sociais,

8 Segundo o Relatório de IDH – 2003, tomando-se o índice de Gini, que mede a desigualdade social na distribuição total do rendimento ou do consumo, o Brasil, país classificado como de desenvolvimento humano médio, com seu índice de Gini de 60,7, configura-se, nesse grupo composto por 85 países, como aquele que apresenta a terceira pior posição, atrás apenas da Namíbia (0,707), de Botsuana (0,630) e da Suazilândia (0,609). Acrescentando-se os países de desenvolvimento humano baixo (grupo composto por 33 países), o Brasil passa a ocupar a sexta pior posição, agora atrás também de Serra Leoa (0,629) e República Centro-Africana (0,613).

com suas representações e práticas sociais, e de encontrar novos mecanismos de participação da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas sociais.

Busca de novos canais

Já na década de 1970, as formas de organização de representação de interesses dos distintos segmentos da sociedade que não obedecessem àquelas institucionalizadas pela ordem burguesa clássica – agremiações profissionais, sindicais, partidos políticos – eram identificadas como “novos” sujeitos sociais coletivos, que passavam a estar presentes em arenas e espaços até então não-freqüentados por aquelas formas clássicas de organização de interesses. Com isso, não apenas se reconhece a diferenciação da ordem social e de expressão dos conflitos sociais, como também se amplia o espaço público. E é nesse sentido que estudiosos(as) do tema, como Touraine,⁹ por exemplo, passam a reconhecer esses “novos” sujeitos sociais como “portadores de futuro”. São “portadores de futuro” por serem sujeitos que trazem consigo o potencial de fortalecer o controle público da gestão do Estado e, com isso, de favorecer a reaproximação entre a base social das ações coletivas e suas formas de ação. Mas também – e sobretudo – porque essas novas práticas sociais não significariam o enfraquecimento do sistema político, uma vez que a emergência e generalização dos movimentos sociais tomam forma no âmbito dos próprios problemas sociais, e não no da coletividade política.¹⁰

No limiar deste novo século, o que se verifica é um processo não só de mudanças dos padrões (que, agora, incluem também esses “novos” sujeitos sociais) “já clássicos” de representação de interesses dos distintos segmentos sociais, mas, sobretudo, de mudanças dos mecanismos e das dinâmicas de construção dessas

novas identidades sociais como sujeitos coletivos. E isso remete de imediato à alteração da condição de os sujeitos coletivos se definirem e agirem pautados pelos quesitos normativos envolvidos na cidadania. Isso em decorrência não só da pulverização dos espaços de construção da identidade *cidadã*, até agora referida única e exclusivamente ao Estado, mas também porque ela vem implicando a reconstrução de novas redes associativas sob novas condições relativas aos preceitos da cidadania, vale dizer, igualdade, justiça e liberdade, porque a atual conjuntura vem sendo marcada exatamente pelo seu oposto – a destituição dos direitos sociais.

É preciso ter em mente que, no processo de construção de suas identidades, esses sujeitos sociais partilham duas forças opostas, marca dos tempos atuais: de um lado, a pressão para que o mercado imponha sua dinâmica e sua lógica como padrão organizador da sociedade (portanto, fortalecendo e fazendo prevalecer a esfera privada da vida social); do outro, a que aponta ao sentido oposto, isto é, a pressão para que a prática desses “novos” sujeitos sociais esteja voltada para as necessidades e demandas coletivas – e, portanto, para a esfera pública da vida social.

No primeiro caso, dá-se prioridade ao interesse individual em detrimento do coletivo, e, no segundo, ocorre o inverso. No entanto, corre-se o risco de que suas práticas expressem não os interesses coletivos, e nesse sentido generalizados, mas “particularismos generalizados”, permitindo, assim, que a dimensão técnica das políticas sociais (e, portanto, a arbitrariedade do poder do Estado e de sua burocracia) ocupe o lugar da dimensão política propriamente dita. E, nesse caso, instrumentos de racionalização, efetividade e eficiência dos programas sociais de meios viram fins em si mesmos, e a alocação de recursos na área social assume o caráter de *gasto*, e não de *investimento*, correndo-se o risco de que, com isso, se feche o círculo.

No entanto, o resgate da dimensão política da ação do Estado na área social diz respeito não só à expectativa de que esses “novos” sujeitos sociais assumam suas identidades particulares, na maioria dos casos pautadas pela carência, ou pela destituição de direitos, entre eles o trabalho, mas orientem suas práticas para o fortalecimento da esfera pública na sociedade brasileira. ■

9 TOURAINE, A. *Le retour de l'acteur*. Paris: Payard, 1983.

10 Ver, a respeito, COHN, A. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003.

A experiência dos conselhos de saúde

O exemplo da área da saúde no decorrer da década de 1990 ilustra uma das questões centrais apontadas. Especialmente por conta da reformulação institucional que o setor sofreu, internacionalmente reconhecida, sobretudo na América Latina, no Sistema Único de Saúde, trazendo uma nova institucionalidade de participação da sociedade no processo de tomada de decisões políticas por meio da constituição dos conselhos de saúde como instâncias deliberativas.

É abundante a literatura a respeito de tais experiências de participação da sociedade no processo de formulação das políticas de saúde, não sendo pertinente apresentar aqui mais um balanço sobre elas, mas simplesmente pontuar algumas das principais questões que daí emergem. Em resumo, o que está em jogo é indagar sobre até que ponto e em que sentido a participação nessas instâncias de distintos segmentos organizados da sociedade efetivamente

avançam no processo de “democratização da democracia”, parafraseando Costa,¹¹ ou se apenas reforçam a presença da dimensão privada e particularista no processo de formulação das políticas de saúde, dados os diferentes interesses aí presentes.

Dessa perspectiva, ganham destaque alguns traços que a dinâmica da experiência revela. O primeiro diz respeito à evidência da baixa rotatividade dos seus membros, traduzindo provavelmente uma insuficiência do exercício democrático no âmbito da própria sociedade civil, permitindo que se cristalizem determinados sujeitos sociais como representantes dos interesses econômicos e de demandas a partir de um quadro de carências. A essa baixa densidade do exercício democrático, herança do próprio processo da reforma sanitária brasileira, quando os grupos que a lideravam voltaram-se mais para o Estado que para a sociedade, associa-se uma concepção de que os conselhos de saúde, como instâncias do exercício do controle social – tal como incorretamente sempre foram denominados e tal como consta do texto constitucional –, constituem, na sua prática cotidiana, instâncias de negociação regidas por uma noção que não diferencia *bem* comum de *interesse* comum. De fato, os fundamentos que justificam não só a existência dos conselhos, mas também a própria dinâmica pela qual se dá a escolha dos seus representantes, pressupõem a coincidência entre *interesse comum* – no sentido de que o interesse de cada grupo coincide com o interesse dos demais – e *bem comum*, no sentido da garantia de que os cidadãos e cidadãs tenham seus interesses igualmente considerados nos processos de tomada de decisão.

A segunda característica diz respeito ao crescente distanciamento entre representados e representantes, ou vice-versa, na exata medida em que a dimensão burocrático-administrativa avança em detrimento da dimensão política propriamente dita: as pautas e discussões travadas naqueles espaços são marcadas por questões operacionais, e não propriamente por negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, traduzindo, assim, o que Nogueira aponta ao distinguir a “política dos técnicos” da “política dos cidadãos”.¹²

Mas, retomando a dimensão da “política dos cidadãos” e resgatando a tendência de, no geral, se demandar em demasia dos movimentos e organizações sociais que sejam a principal escola da cidadania democrática, o fato de essas experiências de controle *público* por meio da participação da sociedade nos conselhos de saúde ocorrerem em um contexto de destituição

dos direitos sociais, associado ao altíssimo grau de desigualdade social da nossa realidade, faz com que se acentuem, de um lado, uma maior aproximação entre esse próprio controle e a gestão do Estado e, de outro, que se dê a proeminência da política *técnica* sobre a “política dos cidadãos”, agravando a tendência a uma progressiva tecnificação das políticas sociais.¹³

Ao mesmo tempo em que a realidade atual se caracteriza pela presença de novos espaços de construção de novos sujeitos e identidades sociais, expressando, assim, a própria fragmentação social da realidade, esta é marcada por uma generalização de carências que, vividas e representadas de formas específicas pelos distintos sujeitos coletivos, faz com que a base social das ações coletivas e suas formas de ação se tornem mais próximas, dificultando que suas demandas no processo político de representação de interesses postulem a condição de “interesses generalizados” e acabem por prevalecer como “particularismos generalizados”, segundo expressão utilizada por Costa. Dessa perspectiva, a “democratização da democracia” vê-se pouco enriquecida, embora, do ponto de vista do arcabouço institucional, a implantação do SUS seja beneficiada ao contar com essas instâncias, um fator a mais de pressão para sua efetivação. Nesse sentido, como demonstra a análise de Paoli e Telles,¹⁴ o que está em jogo é este questionamento: se, de fato, esses espaços de representação, negociação e interlocução se constituem em arenas públicas no processo de tomada de decisões.

Paradoxalmente, talvez resida no próprio fato de, nessas instâncias, prevalecer a representação de interesses como “particularismos generalizados”, e não como “interesses generalizados”, a explicação para a tendência à burocratização e à tecnificação da agenda que comanda as pautas das reuniões dessas instâncias. Isso significaria que, diante da ausência da “política dos cidadãos” e da “política dos políticos”, prevaleceria a “política dos técnicos”. Daí a importância de se questionar até que ponto a história recente das políticas de saúde no país vem apontando para a construção de um padrão de civilidade em nossa sociedade por meio da valorização política do confronto entre distintas reivindicações e necessidades de saúde. Noutros termos, até que ponto essa trajetória apresenta avanços no sentido de se passar de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva, abrindo o universo do discurso político para novas identidades e normas socialmente articuladas de maneira igualitária? ■

11 COSTA, S. Esfera pública, redescobrimto da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, 38, p. 38-52, 1994.

12 NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.

13 Ver, a respeito, COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 11(2), p. 183-198, 1999.

14 PAOLI, M.C.; TELLES, V.S. Direitos sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DANIGNO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – Novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 103-148.

Desigualdade como questão política

CELIA LESSA KERSTENETZKY¹

No desenho de políticas de enfrentamento das desigualdades sociais, são necessários recursos de toda natureza: uma compreensão pormenorizada dos problemas concretos, um conhecimento das opções técnicas disponíveis, uma diretriz de política amparada em princípios de justiça aplicáveis à classe de problemas e, finalmente, uma definição de justiça social idealmente resultante de escolha coletiva. Em cada um desses níveis, evidentemente, intervém o fator político, isto é, o fato de que as respostas produzidas serão decisões resultantes de oposições, conflitos, negociações, pluralidade de visões.

Neste artigo, busca-se discernir os recursos que a reflexão mais teórica em política disponibiliza, sobretudo em termos de parâmetros de justiça social. A idéia é que uma maior clareza quanto às opções políticas, nesse sentido mais abrangente, possa contribuir para um melhor discernimento na escolha de políticas sociais alternativas. O debate sobre essas alternativas corre o risco de esterilidade se, em acréscimo à consideração dos problemas concretos e da “tecnologia social”, não se esclarecerem também as opções disponíveis de justiça social.

Podemos encontrar importantes recursos para pensar modos de tratar as desigualdades sociais, tanto na chamada teoria da democracia como nas teorias da justiça propriamente ditas. As opções políticas serão introduzidas neste texto a partir da recuperação de algumas dessas idéias. Primeiramente, serão enfocadas, de forma resumida, estratégias para lidar com as desigualdades sociais indicadas pela teoria democrática; a seguir, serão apresentadas algumas opções contemporâneas de justiça igualitária; e, por último, a abordagem de uma escolha indeterminada entre estilos de política social (focalização *versus* universalização), indicando que a solução do dilema requer o recurso de uma definição mais ampla de justiça social.

Teoria democrática

A questão social, sobretudo na forma de desigualdades socioeconômicas, ocupou a imaginação dos principais teóricos da democracia, de Platão a autores contemporâneos, sem nenhuma exceção importante. Se excluirmos o próprio Platão e Tocqueville, que indicaram efeitos políticos preocupantes da *igualdade* social, duas perguntas são recorrentes na tradição democrática moderna: qual a extensão do dano que as desigualdades sociais infligem à democracia? Em que dimensão societária esse dano deve ser reparado?

Em resposta à primeira pergunta, é usual reconhecer que as desigualdades sociais intensas e sistemáticas se traduzem em desigualdade política – distintos poderes de grupos sociais (de decisão, de fixação de agenda ou de formação autônoma de preferências políticas), correspondentes ao acesso diferenciado a vantagens socioeconômicas, a recursos materiais e cognitivos. Entretanto, a resposta à segunda pergunta ensejou uma variação importante na teoria democrática, compondo o que aqui se denominará de o *paradigma madisoniano* e o *paradigma rousseauiano*.

Segundo o paradigma madisoniano, o sistema político – eleições livres, eleitorado extenso, arranjos constitucionais incluindo um sistema competitivo de representação política, divisão de poderes e estrutura federal – seria o *locus* de correção dos danos impostos pela desigualdade social à igualdade política. Nesse paradigma, uma vez que as desigualdades socioeconômicas originariam conflitos entre facções organizadas em torno de interesses simétricos, e supondo que as desigualdades jamais possam ser canceladas (pois, mesmo se canceladas, elas se recomporiam inevitavelmente dada a heterogeneidade humana), apenas o sistema político poderia assegurar alguma forma de igualdade política. As facções seriam domesticadas pela representação política e pela competição partidária, e esta, plasmando-se sobre um eleitorado extenso, socialmente diverso, contra um pano de fundo constitucional de divisão e descentralização de poderes, produziria uma desejável fragmentação política.

No século 20, os pluralistas americanos são representantes típicos dessa antecipação madisoniana: a idéia de que a extensão do eleitorado e sua crescente diversidade social ensejariam fragmentação política, ou seja, quanto mais complexa a estrutura social mais competitivamente (e menos hierarquicamente) se organizaria o poder democrático. Isso significa que o sistema de representação política se apresentaria como condição necessária e (quase) suficiente para garantir uma igualdade política aproximada.

A imaginação política democrática é, no entanto, também influenciada por um outro paradigma, denominado, para efeito desta exposição, de rousseauiano. Segundo ele, a representação política seria uma delegação injustificável de liberdade, uma vez que as decisões coletivas de que trata o processo democrático dizem respeito não à agregação de (ou barganha entre) interesses particulares de facções, mas ao bem comum ou ao interesse público. Por sua vez, o entendimento sobre o bem comum – seu conteúdo, suas exigências – requer que os cidadãos sejam capazes de formar juízos autônomos, o que pressupõe, ainda, que estejam livres de privações e de relações de dependência.

¹ Professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

A igualdade material aproximada seria precondição para a formação independente de juízos saudáveis sobre o bem comum; a participação direta representaria o exercício pleno da liberdade política como participação política ativa na geração e na aplicação da *vontade geral*. O sistema de representação política, ao contrário de suavizar os efeitos politicamente iníquos da desigualdade social – como no paradigma madisoniano –, significaria um grilhão a mais de que a democracia precisaria se libertar, uma vez que tivesse substancialmente reparado as próprias desigualdades socioeconômicas.

No século 20, neopluralistas americanos, participativistas, deliberativistas, todas essas correntes incorporam ao sistema de representação política (em princípio reconhecido como necessário em função da extensão da cidadania política) aperfeiçoamentos institucionais e políticos que afetam a estrutura social e as relações econômicas de modo a incrementar a igualdade política. A inclusão política – das pessoas economicamente desfavorecidas, daquelas sub-representadas e do próprio interesse público entendido não como agregação de interesses particulares, mas como se dá a conhecer ao cabo do processo de deliberação democrática – requer a correção das desigualdades socioeconômicas intensas e sistemáticas no próprio lugar onde elas se originaram: a estrutura socioeconômica.

A idéia é a de que menos desigualdade ampliaria a participação política, sobretudo das pessoas menos favorecidas, politicamente desalentadas – tema privilegiado pelas vertentes participativistas e associativistas –, além de reduzir a concentração de poder relacionada à concentração de recursos materiais, como enfatizam autores do neopluralismo.

Justiça igualitária

Que a democracia é beneficiada com a redução de desigualdades sociais intensas e sistemáticas parece estabelecido nessas vertentes contemporâneas da teoria democrática. Mas é no campo das teorias da justiça onde proliferam concepções e princípios de justiça que separam o joio do trigo: as desigualdades justificáveis daquelas que não o são. E, nesse campo, a própria democracia emerge como um desses critérios de justificação, mas não como o único (eficiência econômica, equidade, igualdade e solidariedade seriam outros candidatos à consideração).

Seria útil apresentar algumas das principais alternativas contemporâneas de justiça (organizadas como tipos ideais, correndo o risco de simplificação) em contraste com aquela que pode ser considerada a concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado chamada neste texto de concepção *fina* de justiça – em referência ao minguado papel concedido ao Estado na promoção de justiça social. A partir dessa concepção, serão introduzidas versões mais espessas, sublinhando seus traços mais importantes.

A concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado é aquela que atribui exclusivamente ao mercado a função de distribuição de vantagens socioeconômicas (as diferentes remunerações dos portadores de diferentes recursos econômicos)

e ao Estado de Direito a função de zelar pela lei e a ordem necessárias ao funcionamento satisfatório daquela economia – garantindo os direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos e a proteção contra a fraude. Essa concepção teria duas vantagens em relação a arranjos sociais alternativos (onde a presença do Estado é mais visível, seja na alocação de recursos, seja na distribuição de vantagens): maximizaria a liberdade de escolha dos indivíduos e traria os maiores ganhos em termos de eficiência econômica – uma vez que a alocação de recursos seria induzida exclusivamente pelos incentivos do mercado, os quais refletem valores que a sociedade livremente atribui a bens e serviços.

A eficiência se beneficiaria da desigualdade. São as remunerações desiguais ao trabalho e à poupança que induzem as realocações de recursos que promovem eficiência. Porém, como efeito positivo das desigualdades, maior eficiência econômica, dinamicamente, se traduz em crescimento econômico, que se traduz em emprego e renda, levando benefícios às pessoas mais pobres. Finalmente, essa concepção confere ao Estado a atribuição de prover uma rede de proteção social (renda mínima, seguro-desemprego e imposto de renda negativo são algumas de suas variantes), reconhecendo a existência de algum grau de incerteza nos mercados, e da rede como uma espécie de seguro social contra a incerteza.

Em contraste com essa concepção fina, *mercadocêntrica*, de justiça, temos uma teoria *espessa* que concebe a justiça como um valor moral complexo, abrangendo não apenas eficiência e liberdade econômica, como também outras liberdades (entre elas a política), além da igualdade. Embora conceda ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, aqui há o reconhecimento de que o Estado tem uma importante função complementar na *distribuição* de vantagens socioeconômicas. Trata-se, pois, de uma concepção de justiça *social* .

A base justificatória dessa intervenção repousa sobre o fato de que o mercado opera sobre uma distribuição prévia de recursos e vantagens, que, por sua vez, predetermina as chances de sucesso dos indivíduos em suas transações econômicas, ensejando desigualdades “injustas” (isto é, não baseadas exclusivamente na escolha e na responsabilidade individual) de chances de realização de projetos de vida. Classe, família, cor, gênero, etnia e idade, características que não podem ser ditas de responsabilidade individual, influenciam fortemente os resultados finais do jogo econômico, quando determinam os recursos que os indivíduos levam ao mercado e quando dão significado real à sua (desigual) liberdade de escolha.

Para que as escolhas individuais fossem realmente livres, seria necessário que os indivíduos tivessem acesso a um leque amplo de opções, a oportunidades efetivamente (não apenas formalmente) iguais de realização de vantagens socioeconômicas. Essas oportunidades, portanto, incluiriam não apenas a igualdade de direitos civis e econômicos, mas também igualdade de oportunidades políticas (de participação do processo de decisão coletiva, cujos resultados afetam suas chances de realização), sociais (por exemplo, acesso à

educação e à saúde) e econômicas (renda e riqueza), para a promoção das quais seria necessária uma política explicitamente redistributiva.

Normalmente, a extensão dessa redistribuição seria limitada pelos imperativos da eficiência e das liberdades civis. Em particular, a influente versão rawlsiana (de John Rawls) dessa concepção de justiça aprovaria apenas as desigualdades socioeconômicas que beneficiassem as pessoas menos favorecidas, superiormente ao que faria uma situação em que prevalecesse a igualdade econômica.

Pensar a justiça igualitária como redistribuição de oportunidades de realização, incluindo renda e riqueza, sugere uma família de novos problemas e modos alternativos de tratá-los. Afinal de contas, a distribuição eqüitativa de oportunidades reais de realização nas sociedades contemporâneas encontra tradução em arranjos sociais os mais variados. Além disso, ao centrar a justiça igualitária na promoção desse gênero de igualdade – e não, por exemplo, no ideal de igualdade de resultados individuais, ou, ainda, de propriedade coletiva da totalidade dos meios de produção –, a distribuição eqüitativa exclui alguns tipos de arranjos da pauta de alternativas sob consideração, por exemplo, o socialismo com planificação econômica centralizada.

Nas sociais-democracias da Europa Central, a ação redistributiva do Estado se faz mediante um amplo espectro de intervenções: provisão de lei e ordem, regulação da atividade econômica, investimento direto em setores da economia, oferta de bens públicos os mais variados (de defesa e segurança a educação e saúde), transferências de renda para financiar redistribuição em favor de grupos sociais vulneráveis, bem como a produção de bens públicos via tributação.

Tanto a base justificatória como o sucesso desse modelo têm sido alvo de críticas. A partir daqui, serão mencionados três problemas. Em primeiro lugar, a extensão das intervenções reparatórias – requeridas para restaurar justiça à economia de mercado e à estrutura social dela resultante – coloca naturalmente a pergunta: em que medida alguns dos pressupostos dessa economia não deveriam ser eles mesmos, e não seus efeitos, colocados em questão e modificados? Nessa linha de raciocínio, alguns autores sugerem que, em vez de concentrar-se na redistribuição de *renda*, como no modelo social-democrata clássico, o Estado deveria promover a redistribuição de *riqueza*, isto é, a democratização do acesso aos ativos que possuem valor e que permitiriam a quem os possuísse auferir a renda necessária para a realização de seus planos de vida.

John Rawls (2001), o filósofo político mais importante do século 20 no Ocidente, seguindo indicações de J. E. Meade, sugere que o arranjo social maximamente justo seria algo como uma “democracia de proprietários”. Outro problema que recorre em um modelo de intervenção pervasiva e minuciosa como o social-democrata clássico é o conhecimento, a informação e o monitoramento necessários ao sucesso das múltiplas intervenções, que, se forem exatamente os requeridos, podem despertar

justificados receios em relação ao custo e ao tamanho desse Estado, gerando ansiedade quanto aos graus de eficiência, liberdade individual e autonomia sacrificados no processo.

Um terceiro problema identificado no modelo social-democrata é a redução (ou não-promoção) do empoderamento^{NE} dos indivíduos pertencentes aos grupos sociais vulneráveis, justamente aquelas pessoas que são o alvo das políticas sociais: a visão de indivíduos-clientes do balcão de auxílios do Estado-providência, com o estigma e os efeitos negativos sobre o respeito próprio e alheio associados a essa condição, é certamente menos atraente do que a do cidadão-proprietário sugerido pelo modelo meadiano de democracia de proprietários.

Neste ponto, chega-se à busca de soluções para lidar com o primeiro dos problemas citados – a revisão de alguns dos pressupostos de uma economia de mercado e da estrutura social que lhe é subjacente, superando os marcos da social-democracia clássica. Para isso, segue-se o exame de um conjunto de estratégias concebidas para questionar os pressupostos de uma economia de mercado que engendram resultados distributivos indesejáveis e que, no entanto, não prescindem da função de coordenação da atividade econômica (sistema de preços informando a alocação de recursos) superiormente exercida pelo mercado, segundo hoje se supõe após o fracasso das economias centralmente planificadas.

O modelo social-democrata clássico não questiona pressupostos de uma economia de mercado que se revelam cruciais na definição do perfil da estrutura social. A referência, no caso, recai sobre dois deles, particularmente: a estrutura de direitos de propriedade e o *ethos* social – as disposições, atitudes, preferências mais ou menos compartilhadas socialmente –, que podem reforçar comportamentos egoístas-maximizadores ou, alternativamente, solidários. As opções de justiça social estão significativamente condicionadas pelo modo como olhamos para esses pressupostos, como mais ou menos fixos, inamovíveis e naturais.

• Direitos de propriedade

A noção de que direitos de propriedade têm um fundamento natural parece ser hoje esposada unicamente pelas versões mais radicais da concepção de justiça fina, mercadocêntrica, de uso ordinário em uma economia de mercado, segundo a qual a função precípua do Estado é proteger direitos de propriedade (além dos direitos necessários ao funcionamento seguro e desimpedido do mercado) estabelecidos pré-politicamente. Segundo essa visão, por exemplo, a tributação justifica-se apenas para financiar as atividades governamentais destinadas a assegurar aqueles direitos; qualquer imposição que exceda esses limites – em

^{NE} *Empowerment* é um termo da língua inglesa sem correspondência exata na língua portuguesa, derivado do verbo *empower* (dar poder, capacitar, habilitar). Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderamento”, apesar de a palavra ainda não estar dicionarizada.

particular, se destinada à redistribuição – representaria uma ingerência ilegítima na esfera privada de decisão, uma violação de direitos sagrados de propriedade.

Thomas Nagel (2002), professor de Filosofia e Direito da Universidade de Nova York, recentemente demonstrou que, ao contrário da autopercepção dos proponentes dessa concepção radicalmente fina de justiça, mesmo o financiamento de um bem público de uso tão generalizado quanto a lei e a ordem acaba tendo, se não intenção, ao menos *efeito* redistributivo. Por razões de eficiência pura, as pessoas mais ricas acabam pagando mais pelos bens públicos: essas pessoas, justamente por serem mais ricas, igualam as utilidades marginais de uma unidade monetária extra que pode ser alocada entre dois usos alternativos – privado e na provisão do bem público em questão – em um nível mais elevado de provisão do bem público que as mais pobres.

Raramente, as sociedades contemporâneas praticam uma concepção tão fina de justiça, sendo normal considerar como função do Estado a provisão de um conjunto mais amplo de bens públicos, em acréscimo àqueles necessários à manutenção da lei e da ordem. Assim, além da defesa nacional, da segurança pública e da administração da Justiça, o Estado provê os chamados bens públicos complementares ao funcionamento normal de uma economia de mercado, por exemplo, infra-estrutura complementar, serviços públicos, educação, saúde pública, preservação do patrimônio histórico, suporte para a cultura e as artes etc.

Ora, o financiamento de todas essas atividades pressupõe a existência de uma linha demarcatória, geralmente aceita, entre o que pode legitimamente ser considerado público e o que pode ser considerado privado, além de, por razões de eficiência, engendrar redistribuição. Ou seja, temos na prática, de modo mais ou menos consciente, na mera atividade de provisão de bens públicos sem

intento redistributivo, uma escolha social quanto à distribuição de direitos de propriedade. A sugestão de Nagel é que tornemos essa escolha mais autoconsciente e reflitamos sobre a divisão público-privado, tomando como ponto de partida, em nossa reflexão, a concepção de justiça social que nos pareça mais atraente.

Uma vez que tenhamos clareza quanto a princípios de justiça distributiva, condicionaremos nossos pontos de vista sobre a divisão público-privado (o que é apropriado pelo Estado, o que permanece em mãos privadas) e sobre a redistribuição de renda/riqueza (no interior da estrutura social) a esses princípios. Verificaremos que há vários modos de se fazer redistribuição, com provisão pública de bens e serviços ou com provisão privada (por exemplo, com Estado “grande” ou “pequeno”), e a nossa escolha entre os dois estilos deverá, portanto, basear-se em critérios não-distributivos, já que, desse ponto de vista, os resultados seriam equivalentes. É interessante observar que não necessariamente a justiça igualitária requer um Estado grande, assim como a experiência tem mostrado que não necessariamente um Estado grande tem o melhor desempenho redistributivo.

Pensar os direitos de propriedade como instituições ou convenções humanas, que se referem a concepções de justiça distributiva socialmente compartilhadas, e não a parâmetros pré-políticos, ajuda a iluminar um conjunto de arranjos sociais alternativos que tem sido proposto na literatura recente sobre justiça igualitária. Ainda que, de maneira variada, essas propostas rejeitem a idéia de um Estado principalmente protetor (implícito no modelo social-democrata clássico) em favor da noção de um Estado que capacita ou promove empoderamento (explícita na idéia meadiana-ralwsiana de uma democracia de proprietários) e de um Estado que democratiza a riqueza (e não apenas redistribui renda).

Socialismo, igualitarismo e capitalismo

A título de ilustração, segue-se uma ligeira apresentação de três modelos contemporâneos de justiça igualitária, nos quais a redistribuição convive com distintos níveis e padrões de intervenção governamental: o socialismo de mercado, o igualitarismo baseado no cooperativismo (na propriedade privada) e o capitalismo de renda básica. Na verdade, todas essas proposições possuem patronos nos séculos 19 e 20, e, aqui, será feita uma introdução ao formato contemporâneo desses arranjos sociais.

Em sua versão contemporânea, o socialismo de mercado tem sido defendido, entre outros, pelo economista americano John Roemer (1999). Diferenciando-se do modelo socialista de planejamento central que vigorou na antiga União Soviética e nos países do Leste Europeu, Roemer rejeita tanto a idéia de

propriedade coletiva dos meios de produção e alocação de recursos centralmente planejada como a noção de partido único, em defesa de um sistema político aberto, com intensa competição partidária, e de um sistema econômico que reserve ao mercado a função de alocação de recursos.

O mercado e a democracia são considerados formatos institucionais que maximizam eficiência e liberdade, respectivamente. Entretanto, em que pese a atribuição ao mercado da função alocativa – sobretudo no que diz respeito a decisões de produção e consumo –, o modelo é “socialista” no sentido em que propugna a propriedade pública dos *lucros* gerados pela economia de mercado: a destinação do excedente econômico estaria sob controle social, condicionada por decisão democrática.

Parte do excedente, compreendido como dividendo social, seria redistribuído sob a forma de uma renda de cidadania – independentemente da contribuição produtiva dos indivíduos –, enquanto outra parcela se dirigiria à realização de investimentos, cujo nível e padrão seriam decididos democraticamente.

Na prática, o investimento dos lucros seria induzido por uma política de crédito – de taxas de juros diferenciadas, refletindo o *ranking* de prioridades fixado por decisão democrática –, financiada pela tributação às corporações. Nesse modelo, em síntese, as decisões alocativas no que diz respeito à produção e ao consumo são deixadas à discricção do mercado, cabendo ao Estado (democrático) as decisões referentes ao padrão e ao nível dos investimentos, bem como à complementação das remunerações auferidas no mercado pelos agentes econômicos, via distribuição do dividendo social que não foi retido para fins de investimento.

Conclui-se que esse modelo de redistribuição requer um Estado de tamanho razoavelmente grande, com uma burocracia extensa e especializada que recolha e processe informações sobre possibilidades e alternativas técnicas, bem como informe o processo de escolha social sobre as opções políticas disponíveis. Para avaliarmos a deseabilidade do esquema, o custo desse aparato e sua eficiência relativa, bem como sua *accountability* democrática, teriam de ser ponderados com os ganhos em termos de justiça social, e estes contrastados com arranjos alternativos, líquidos de seus custos próprios.

Nesse sentido, outra alternativa, menos “estadocêntrica”, o igualitarismo baseado no cooperativismo, tem sido proposta pelos economistas Samuel Bowles e Herbert Gintis (1998). Segundo esses autores, essa é a melhor forma de se proceder à justiça social sem perder os ganhos de eficiência associados ao mercado e sem recorrer à centralização política das decisões de investimento com todos os custos envolvidos em termos de liberdade e eficiência. Tal proposta significaria a pulverização da propriedade das empresas entre trabalhadores e trabalhadoras, a implementação de uma forma de igualitarismo baseado na propriedade privada.

Na verdade, a firma cooperativa, além de ser mais democrática em seu controle, resolveria uma série de problemas de eficiência econômica presente nas firmas capitalistas. Um desses problemas encontra-se precisamente nas relações de emprego e na disciplina do trabalho. Na literatura econômica, ficou conhecido como o problema agente-mandante no âmbito das relações de trabalho: para extrair o “esforço” adequado das suas equipes, os capitalistas teriam de incorrer em custos elevados de regulação, que poderiam ser poupados se as trabalhadoras e os trabalhadores fossem, de direito, os proprietários residuais de seu esforço produtivo. Ganhos em motivação, participação e incorporação de conhecimento local seriam unicamente faturados pelas firmas democráticas.

A menor propensão à inovação e a maior aversão ao risco da firma democrática em contraposição à firma capitalista, por causa de imperfeições no mercado de capitais, poderiam ser contornadas por uma política de crédito subsidiado. Para se qualificar ao subsídio público, a firma teria de atestar seu caráter efetivamente democrático: possuir uma constituição democrática, abrir o direito igual à participação a novos e novas trabalhadores após um certo período de tempo e utilizar processos justos de admissão, emprego e promoção. Esse esquema de justiça social resguardaria o sistema de propriedade privada dos meios de produção e dos lucros, incidindo previamente sobre a distribuição inicial desses direitos, sem entretanto alterar a sua estrutura. Todas as decisões alocativas permanecem em mãos privadas, em uma redistribuição que poderíamos chamar de “mercado-cêntrica”, com redefinição dos direitos de propriedade.

É interessante observar que essa proposta se apresenta não apenas como distributivamente mais justa do que a economia de mercado com concentração de direitos de propriedade, mas também como mais eficiente ao resolver problemas de agência, relativos à assimetria de informação típica dessas economias. Portanto, trata-se de um esquema de *redistribuição eficiente*. Entre as questões que poderiam ser levantadas, duas parecem ser particularmente importantes: a possibilidade, um tanto duvidosa, de generalização do modelo de firma democrática a todos os setores da economia; e a sustentabilidade do modelo em termos da promoção continuada de justiça social ou de um ideal de igualdade aproximado. Sob os auspícios do mercado, desigualdades importantes poderiam emergir entre firmas democráticas, bem como entre o corpo funcional de setores cooperativados e os demais.

Uma lógica diferente está por trás da proposição de um capitalismo de renda básica tal qual concebida pelo filósofo e economista belga Philippe Van Parijs (2001), ainda que, do ponto de vista alocativo, o mercado seja a instituição privilegiada também nesse esquema de justiça distributiva. De novo, a reflexão sobre direitos de propriedade, ainda que presente, não se apresenta como solução para problemas de eficiência típicos de uma economia capitalista, e sim como requerida por preceitos de justiça pura e simples. Um desses preceitos sustenta, por exemplo, a idéia de que os ativos valiosos (ou o seu valor de mercado), cujo estoque presente é resultado de interações sociais passadas e presentes, deveriam ser vistos como propriedade comum, apropriada privadamente por seus possuidores atuais. Por outro lado, a economia de mercado é percebida como uma forma superior de geração de riqueza a partir desses ativos valiosos apropriados privadamente.

A partir da dupla perspectiva de uma propriedade comum de recursos externos e de um sistema de incentivos que traduz posse privada de ativos valiosos em riqueza máxima, um esquema de

justiça redistributiva, preocupado com a maximização da liberdade real de todo mundo, deveria determinar o pagamento de uma “renda de aluguel” por parte de quem possui esses ativos a todas as demais pessoas, em nível *que não afete negativamente a eficiência econômica*.

Vários fatores institucionais, convencionais e ambientais intervêm para determinar a concentração da posse de ativos valiosos por parte de seus detentores atuais, como o direito à herança, a condição familiar, a sorte: a idéia é que a renda de *monopólio* auferida por quem possui esses ativos (e não seus ganhos competitivos) seja tributada para financiar uma renda de cidadania, incondicional, a qual todos os indivíduos se qualificam por conta de sua mera condição de cidadania.

Diferentemente da renda mínima, cuja proposição encontraria abrigo em diferentes esquemas finos e espessos de justiça social e que se destinaria a grupos específicos em função de sua destituição ou *exclusão* social, a proposta de renda básica não segmenta a sociedade entre dois grupos – excluídos e incluídos –, sendo a dimensão integradora a condição universal de cidadania.

É interessante observar que, entre esses ativos valiosos, cujas rendas de monopólio se qualificariam para a redistribuição em favor do fundo de renda básica, estão não apenas os vários tipos de capital e a terra, mas também os cada vez mais raros “bons empregos”. A cláusula de que a renda de cidadania deve ser a maior possível deveria acalmar os receios quanto ao alcance redistributivamente tímido dessa medida, mas o fato é que, em países de renda média e baixa, este é ainda o cenário mais provável.

Não cabe fazer, no momento, uma avaliação exaustiva dos vários esquemas, apresentados apenas de forma preliminar, mas sugerir a validade do exercício de se combinar algumas das suas características: reconhecer a natureza social do investimento (e a falibilidade do mercado na implementação de investimentos socialmente desejáveis) como em Roemer, os ganhos em empoderamento das firmas democráticas e as vantagens econômicas associadas perante as firmas capitalistas, apontadas por Bowles e Gintis, e ainda a noção de um dividendo social, direito incondicional de cidadania. Um esquema de justiça social satisfatório provavelmente incluirá uma combinação desses elementos.

• *Ethos*

Outro importante pressuposto de uma economia de mercado – que tem entrado em foco em reflexões recentes sobre justiça distributiva – é o *ethos* social de maximização egoísta e de incentivo ao consumo. O autor que mais ênfase tem dado a esse aspecto é o filósofo americano G. A. Cohen (2001). Ele também considera que as disposições e preferências individuais, socialmente compartilhadas, deveriam ser objeto de avaliação do ponto de vista da justiça. Cohen não chega a sugerir que esse *ethos* social seja objeto de julgamento público e alvo de políticas públicas específicas com o objetivo de alterá-lo. Mas insiste em que diferentes perfis distributivos vigentes em sociedades que compartilham das mesmas instituições econômicas e políticas podem estar associados a diferentes atitudes e disposições sociais, mais egoístas ou mais solidaristas. Em sociedades onde os indivíduos demandam incentivos muito elevados para trabalhar ou poupar, as desigualdades socioeconômicas tenderiam a ser maiores do que em outras, onde a demanda por incentivos é menor.

Um aspecto diferente diz respeito ao estímulo ao consumo desenfreado e a uma concepção produtivista das instituições econômicas e sociais. Esse aspecto torna-se particularmente importante se colocado em perspectiva com questões de sustentabilidade ambiental. Uma concepção de justiça social deveria estar atenta também para esse limite. A dificuldade está em integrar aspectos relativos ao *ethos* social em uma concepção de justiça distributiva que superou a visão paternalista e

cognitivamente mal fundada da tradição utilitarista, para além de uma mera teoria sobre como se formam as expectativas dos agentes econômicos em uma economia de mercado. De todo modo, o *ethos* social parece ser um componente importante, se não da solução, pelo menos do problema da justiça distributiva.

Focalização x universalização

O discernimento sobre concepções alternativas de justiça social, se não é capaz de selecionar imediatamente entre opções de política social, aumenta a inteligibilidade da escolha, esclarecendo alguns dos pressupostos por trás das opções. Assim, o debate focalização *versus* universalização pode ganhar em inteligibilidade, uma vez articuladas essas opções contra o pano de fundo de concepções de justiça.

Por que a noção de focalização é capaz de despertar uma reação negativa tão forte de setores progressistas de nossa sociedade? Isso ocorre porque a noção de focalização aplicada a políticas sociais costuma integrar um discurso que se baseia na “concepção fina de justiça”, segundo a qual uma economia orientada para o mercado seria dotada de propriedades de autocura e, sobretudo, de uma capacidade integradora irresistível pela qual seus benefícios materiais se transmitirão à (quase) totalidade do tecido social. Sob esse ponto de vista, as políticas

sociais são principalmente residuais, incidindo, focalizadamente, sobre os segmentos que se põem à margem dos processos integradores. Não importa se esses segmentos já se encontravam excluídos quando da modernização econômica orientada para o mercado e/ou se eles originaram-se precisamente no processo de modernização, o remédio inclusivo será o mesmo: aprofundamento da lógica do mercado *cum* focalização.

A focalização torna-se um componente da racionalidade do sistema, de sua eficiência global, e será a bússola para o gasto social. Na verdade, nesse esquema de coisas, a “grande” política social seria a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que, no longo prazo, seriam capazes de incluir todo mundo), enquanto a “pequena” política se voltaria para a administração dos focos de “resistência”. Uma vez que a política social, em sentido restrito, sofre essa compartimentalização – confinando-se em um aspecto específico, separado, da intervenção pública –, sua relação com a noção universalista de direitos de cidadania se dilui, e ela se torna mero apêndice do objetivo de eficiência que seria um traço pervasivo dos processos de racionalização característicos da modernidade.

Diz-se, então, que o imperativo da eficiência superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade. Certamente, ninguém é contra a eficiência e a racionalização em si mesmas, mas apenas a prioridade que essas propriedades de sistemas e processos possam reivindicar em relação à questão dos direitos de cidadania e da equidade. Além disso, a crença nas propriedades de autocura das economias de mercado encontra um número cada vez mais minguado de devotos, diante da evidência significativa de sua derrota no campo dos fatos. Se, portanto, a aqui descrita aceção do termo focalização fosse a única possível, as reações negativas a ela seriam mais do que justificadas.

Há, entretanto, dois argumentos em favor da focalização que não se enquadram entre os caricaturados anteriormente, encerrados na noção de “pequena” política social. O primeiro, bastante simples, argumenta em favor da focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema *previamente especificado*, portanto como um aumento de eficiência na solução desse problema: para obter A, é melhor gastar em X ou em Z? Para acabar com a fome, é melhor dar dinheiro ou alimento? Para tirar as crianças da pobreza, é melhor dar renda para a família ou para a mãe?

Muitas das respostas dependem da avaliação de políticas públicas já experimentadas de modo incremental. E aqui é óbvio que a eficiência desse gasto é crucial; dela depende a existência de recursos para serem gastos em outras áreas igualmente carentes. Esse é o aspecto utilitarista envolvido em qualquer política social. E a correta focalização (mesmo que a noção de correção seja incremental e assintótica apenas) é certamente importante. Às vezes, pode resultar no formato contra-intuitivo

de incondicionalidade: como quando se quer atingir melhor as pessoas mais necessitadas, estendendo-se um benefício a todo mundo e não apenas àquelas parcelas (como na idéia de renda básica incondicional, em que se poupam os custos de monitoramento e as armadilhas da pobreza e do desemprego), quando, vale dizer, a melhor forma de focalizar é universalizar.

O segundo sentido, um pouco menos óbvio, atribui à noção de focalização o significado de ação reparatória, necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente, apenas formalmente, iguais (acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, fruto, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas, que se transmitem às presentes por intermédio de seu escasso acesso a recursos de natureza variada). Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta.

Em certo sentido, essas ações complementarizam as políticas públicas universais, justificadas por uma noção de direitos universais, afeiçoando-se à sua lógica, uma vez que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos. Está claro que, em uma sociedade onde o déficit de universalidade dos direitos legalmente garantidos seja baixo, onde oportunidades de realização sejam razoavelmente equânimes, a necessidade de focalização nesse segundo sentido será menos importante. Em uma sociedade muito desigual, em contraste, as políticas sociais serão necessariamente “focalizadas”, se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo sentido de focalização, ela emerge do *interior mesmo de uma concepção universalista, republicana*, de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização; a “discriminação positiva”, uma qualidade republicana compatível com o princípio da retificação ou da reparação. Compatível, pois, com a concepção de justiça social rawlsiana, onde liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades.

É necessário ter clareza que mesmo a focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para as pessoas mais pobres ou muito pobres) como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto, no primeiro caso, estaria sendo resguardado o direito universal à vida, no segundo, estaria sendo atendida a efetivação de outros direitos universais, mais sensíveis às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e econômicos.

Enquanto a racionalização no sentido de adequação de meios a fins predeterminados é sempre bem-vinda, conotação privilegiada pela idéia de eficiência, a racionalidade no sentido de livre-arbítrio – escolha social dos fins a perseguir, discernimento do interesse público – é, nesse segundo sentido de focalização, a dimensão envoltória ou condicionante. Só é possível determinar a eficiência como definida acima uma vez que se tenham determinado quais os propósitos a realizar por meio das políticas públicas. A decisão quanto aos propósitos, que envolve discussão explícita de noções muitas vezes implícitas de justiça social, é crucial para conduzir o debate focalização *versus* universalização para além de suas implicações mais triviais. ■

Referências

- BOWLES, S.; GINTIS, H. Efficient redistribution: new rules for markets, States and communities. In: WRIGHT, E.O. (Ed.). *Recasting egalitarianism*. Londres: Verso, 1998.
- COHEN, Gerald Allan. *If you're an egalitarian, how come you're so rich?*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- NAGEL, T.; MURPHY, L. *The myth of ownership*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- RAWLS, J. *Justice as fairness: a restatement*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2001.
- ROEMER, J. The possibility of market socialism. In: COPP, D.; HAMPTON, J.; ROEMER, J. (Eds.). *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- VAN PARIJS, P. A basic income for all. In: COHEN, J.; ROGERS, J. *What's wrong with a free lunch?*. Boston: Beacon Press, 2001.

Perdas e danos no jogo de erros da política econômica

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO¹

As políticas econômicas e sociais adotadas em oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso têm sido objeto de avaliação exaustiva, mesmo em edições anteriores deste relatório. Seus efeitos, contudo, não se esgotaram no período 1995–2002. A última da longa sucessão de crises econômicas e cambiais geradas por aquelas políticas atingiu a economia brasileira em plena campanha presidencial. As incertezas criadas pela forte turbulência de meados de 2002 marcaram profundamente os discursos dos candidatos à Presidência e as próprias políticas adotadas pelo vencedor. Pressionado pela necessidade, interpretada como incontornável, de tranquilizar os mercados, o novo governo optou por prosseguir nas políticas de FHC. O resultado não poderia ser diferente. Na verdade, as precárias condições em que o país foi herdado pela nova administração foram agravadas pelo novo governo. Nenhuma medida foi tomada, até o momento, que pudesse erguer defesas contra as fragilidades da economia brasileira, pelo contrário. A nova equipe de governo limita-se a pedir paciência, sem, contudo, indicar por que as políticas que fracassaram no passado dariam hoje melhor resultado. Espera-se pelo “espetáculo do crescimento”, enquanto se intensificam o desemprego e a estagnação da economia.

A retórica do novo governo tem se apoiado na denúncia do que alguns chamam de “herança maldita” do governo anterior. O uso dessa expressão, até pelo presidente da República, choca-se com as avaliações obviamente positivas feitas no Ministério da Fazenda e no Banco Central. Os documentos tornados públicos por esses órgãos revelam a intenção de continuar, indefinidamente, com a visão político-econômica característica do período FHC.² Os órgãos parecem manter, sem reservas, a posição de que a política econômica, e mais particularmente a política macroeconômica de FHC, não apenas é a melhor possível, como também de que seus melhores resultados só não se materializaram em 2002 por causa das incertezas geradas nos *mercados* pela própria liderança de Lula nas pesquisas eleitorais.

Para os *mercados*, as turbulências se amainaram apenas quando da divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, em que Lula acenava com a aceitação das suas reivindicações, e da nomeação, posteriormente à eleição, de uma equipe claramente conservadora para o Ministério da Fazenda e para o Banco Central, pelo compromisso de continuidade que representaram.

Em muitos sentidos, contudo, o legado de FHC se constituiu realmente em uma herança, que, se não é maldita – um termo talvez excessivamente dramático –, certamente é negativa. Até mesmo o controle da inflação, trunfo maior, e quase único, da sua administração, acabou em xeque, ainda que não com a gravidade com que alguns argumentaram (como se estivéssemos novamente às portas da hiperinflação ou da indexação generalizada etc).

Volta às origens

O governo FHC foi marcado pelos desdobramentos do Plano Real, implementado ainda na administração Itamar Franco. Obtida a primeira vitória contra a inflação em 1994, quebrando a espinha do processo de aumento de preços, coube ao novo governo desenhar as políticas que deveriam tornar essa vitória permanente – ao contrário dos planos de estabilização anteriores, que derrubaram a inflação apenas temporariamente.

A estratégia antiinflacionária de FHC foi combinar a abertura da economia a importações com a manutenção do *real* supervalorizado, de modo a fazer com que bens importados barateados competissem com os produtos nacionais, impedindo o empresariado interno de aumentar seus preços pelo temor à competição do produto importado. A experiência de outros países mostrava que esse tipo de política poderia ser muito poderoso contra a inflação, levando a uma relativamente rápida desaceleração dos preços.

No entanto, a estratégia envolvia uma aposta perigosa. Para que produtos pudessem ser importados em ampla escala, era preciso ter dinheiro para pagar por eles. Mas o mesmo processo que favoreceu as importações prejudicou as exportações. Assim, os saldos comerciais que o Brasil mantinha até 1994 desapareceram rapidamente, antes mesmo de o governo FHC começar. Se não era possível pagar pelas importações com a receita de exportações, era preciso tomar empréstimos no exterior.

O mercado financeiro internacional de meados da década passada favorecia tal escolha. A liquidez existente era abundante, e as taxas de juros, relativamente baixas. Havia grandes quantidades de capitais financeiros circulando pelo mundo em busca de oportunidades de aplicação. Um país em desenvolvimento poderia absorver praticamente qualquer volume que desejasse, se estivesse disposto a pagar taxas de juros atraentes. Foi o caminho escolhido pelo Brasil e pela Argentina.

1 Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e consultor do Ibase.

2 Veja-se, por exemplo, o documento que acabou tornando-se notório, “Política Econômica e Reformas Estruturais”, divulgado pelo Ministério da Fazenda em abril de 2003.

Em algumas situações, a tentação de recorrer a essas fontes de recursos pode ser irresistível. No caso, o sacrifício parecia muito pequeno, na forma de pagamentos de juros, por um prêmio muito elevado: a vitória contra a inflação, velho inimigo que se tornou mais perigoso com o passar do tempo. Alguns pareciam imaginar que a abundância de liquidez duraria para sempre. Outros se mostravam mais realistas, mas torciam para que a economia brasileira estivesse modernizada e reestruturada quando a liquidez secasse, dispensando, então, os capitais externos.

Contudo, o quadro real era o de uma economia dependente de capitais externos para fechar suas contas, com uma dívida externa crescendo rapidamente e tornando-se cada vez mais vulnerável a uma previsível mudança das preferências dos investidores internacionais. Caso decidissem aplicar seu dinheiro em outros mercados, o país se veria em grandes dificuldades para cumprir seus compromissos.

Preço alto

É importante notar, de qualquer forma, que a vulnerabilidade a mudanças nos humores do mercado de capitais não se explicava apenas por motivos pragmáticos, como o financiamento das importações necessárias ao sucesso do Plano Real. O governo FHC confirmou e acentuou a opção pela liberalização da economia que já marcava as estratégias de governo desde o fim da década de 1980. O tão comentado Consenso de Washington – listagem de políticas de liberalização de mercados que se supunham necessárias para a liberação das energias produtivas dos países em desenvolvimento – passou a orientar as políticas de FHC, com uma nitidez e uma consistência não atingidas nem por Collor, nem por Itamar Franco, por motivos diversos.

Uma das áreas em que a opção pró-liberalização se manifestou de forma enérgica foi a conta de capitais.³ As transações financeiras com o exterior foram amplamente liberadas, especialmente no que se refere à saída de capitais de residentes. O argumento, muitas vezes repetido durante o governo FHC, era o de que saídas de capitais deveriam ser vistas como normais, já que nem todo remetente de recursos é necessariamente um traficante de drogas ou algum outro tipo de criminoso tentando evadir-se da justiça local. A afirmação certamente é verdadeira e continua sendo repetida pelos adeptos do aprofundamento da liberalização financeira, mas é inteiramente irrelevante. Controles de capitais existem em muitos países (até mesmo no Brasil em passado recente) não para impedir a fuga de criminosos, mas para impedir que políticas econômicas domésticas sejam bloqueadas por aplicadores financeiros, estrangeiros ou nacionais.

O resultado mais problemático da política de liberalização da conta de capitais no Brasil não foi facilitar a vida de criminosos, mas criar uma instância de decisão que nada tem a ver com as

regras democráticas de governança do país. Políticas podem ser descartadas, ainda que sejam do interesse da maioria da população, simplesmente porque a liberalização da conta de capitais permite a alguns grupos de cidadãos mais ricos “votar com os pés”, isto é, “fugir” com seus capitais, criando crises de balanço de pagamentos e pressionando governos para se comportarem como desejam.

O governo FHC combinou a vulnerabilização resultante de uma política de endividamento externo para cobrir déficits comerciais com a que foi criada pela liberalização da conta de capitais, criando um cenário duplamente perigoso, pelo qual a economia brasileira pagaria muito caro durante seu mandato.

Nesse cenário, o Brasil passou por sucessivas crises de balanço de pagamentos. No início de 1995, o país sofreu a fuga de capitais induzida pela crise mexicana. Depois, em 1997, houve a crise asiática. Em 1998, a crise russa e seus desdobramentos tiveram tal impacto na economia brasileira que o real entrou em colapso no início de 1999. Depois, ainda vieram as crises argentina, turca, argentina de novo e brasileira novamente, com a eleição do ano passado. As crises no Brasil podem começar com investidores estrangeiros decidindo sair do país ou, mais comumente, com investidores brasileiros querendo mover-se para outros mercados – ou querendo pressionar o governo a conceder-lhes favores especiais, *ameaçando* deixar o país. Até 1999, esses movimentos geravam perdas de reservas porque o governo se comprometia a defender a taxa de câmbio, vendendo dólares a quem demandasse.

Depois desse ano, os mesmos movimentos levaram à desvalorização do real, ainda que o Banco Central interviesse com frequência para amenizar as flutuações da moeda. Se um grupo – nacional ou estrangeiro – iniciasse a retirada, o movimento era amplificado quando o outro grupo decidisse segui-lo. Assim, em 1998, por exemplo, grupos de investidores brasileiros foram os primeiros a tentar fugir do país, atacando as reservas nacionais de divisas. Eles foram seguidos por investidores estrangeiros, ampliando a pressão sobre as reservas.

Uma vez detonada a crise, o governo brasileiro, dada sua adesão ao Consenso de Washington e à visão liberalizante, viu-se desprovido de instrumentos de intervenção para estabilizar a situação. A única saída foi convencer os investidores a retornar ao país, oferecendo-lhes um prêmio por isso: a elevação das taxas de juros. Tal saída foi usualmente acompanhada e avalizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pela assinatura de um acordo de salvamento (foram três os acordos no governo FHC).

A contraface da estratégia econômica utilizada foi o crescimento quase exponencial da dívida pública. Nos *bons* tempos, ela crescia quando entravam capitais em abundância, porque era preciso evitar que o dinheiro conseguido no exterior ficasse circulando dentro da economia, empurrando a inflação. Executava-se, então, o que se chama de *esterilização*: os dólares tomados emprestados eram usados para pagar as importações,

3 Conta de capitais é aquela que descreve transações financeiras com o exterior.

mas a sua contrapartida em reais (quando alguém se endivida no exterior, é preciso trocar a moeda estrangeira pela nacional, que fica em circulação, a não ser que o governo a recolha) tinha de ser retirada de circulação. A forma tradicional de esterilizar a moeda é por meio da venda de títulos públicos, com a qual o governo a retira de circulação, tomando-a emprestada. Portanto, a entrada de capitais externos levou ao crescimento da dívida pública (e da taxa de juros, já que o governo tinha de pagar aos detentores de reais para convencê-los a trocar as moedas por títulos do Tesouro).

Quando os tempos não eram bons, porém, o resultado era semelhante: ao aumentar as taxas de juros para trazer capitais de volta, o governo aumentava a remuneração paga aos que possuíam títulos do Tesouro. Assim, não foi surpresa que o governo FHC tenha terminado com dois grandes problemas, que, na verdade, eram realmente um só: acentuada vulnerabilidade externa e imensa dívida pública.

Ano	%
Dez./94	14,9
Dez./95	15,9
Dez./96	21,8
Dez./97	28,5
Dez./98	35
Dez./99	39,1
Dez./00	44,2
Dez./01	49,6
Dez./02	40

Membros mais otimistas do último governo pareciam achar que a mudança do regime cambial em 1999 tinha resolvido o problema de raiz, a vulnerabilidade externa. O argumento defendido era o de que, com o câmbio flutuante, não deveria haver fuga de

capitais, porque quem tentasse fugir teria de comprar dólares, que ficaram cada vez mais caros, desestimulando a continuidade da fuga. Porém, o raciocínio se mostrou inválido.

Depois da mudança, o Brasil viveu um número tão alto de crises cambiais quanto o que havia sofrido antes. A principal razão para isso é que, mesmo sendo passageira, uma crise cambial acaba tendo impactos negativos sobre a economia, que levam o governo a tomar as mesmas medidas destrutivas de antes de 1999. A desvalorização do real gera pressões inflacionárias, combatidas pelo governo aumentando a taxa de juros do mesmo modo que anteriormente, com câmbio fixo, tentava-se combater a perda de reservas pela elevação dos juros. Assim, a economia acaba estagnada novamente.

Por outro lado, é sabido que o preço do dólar tem um impacto muito forte sobre as expectativas do público. Quando a taxa de câmbio se deteriora rapidamente, como aconteceu em 2002, incertezas muito fortes são criadas na sociedade, não importando se elas se justificam objetivamente ou não. A fraqueza da moeda, cedo ou tarde, passa a ser vista como a fraqueza do próprio governo. Quando isso se dá, a reação do governo é a elevação da taxa de juros, e a economia acaba sendo ferida, às vezes de modo grave, independentemente do regime de câmbio adotado.

A campanha presidencial de 2002 se desenrolou durante uma dessas situações de fragilidade e incerteza. À medida que os meses avançavam, tornava-se claro que as esperanças de retomada do crescimento econômico veiculadas pelo presidente e por seus comandados seriam mais uma vez desapontadas, como em todo o segundo mandato de FHC, à exceção de 2000. No entanto, os setores mais conservadores da sociedade brasileira apostavam na eleição do candidato oficial, repetindo a trajetória de 1998 – quando, em plena crise, o governo manipulou eficientemente os temores da população com relação à inexperiência dos candidatos de oposição e obteve a reeleição.

Na verdade, a crença da repetição do fenômeno levou autoridades de governo, até mesmo o próprio presidente, a fomentar temores de que uma possível eleição de Lula ou de outro adversário poderia levar ao colapso de uma economia em estado tão frágil. A aposta do governo pareceu ser a de que o discurso aterrorizante levaria o eleitorado a mudar suas preferências imediatamente, o que se revelaria nas pesquisas eleitorais, reforçando o candidato oficial e tranquilizando o mercado financeiro.

Essa estratégia mostrou-se duplamente desastrosa. Por um lado, o alarmismo alimentado pelo governo repercutiu nos mercados financeiros, que passaram a considerar os títulos nacionais emitidos um investimento perigoso que poderia ser renegado por Lula ou por outro opositor de FHC. Com isso, a economia começou a dar sinais de retração mais acentuada, e o governo perdeu seus já poucos graus de autonomia para tentar, na sua agonia, qualquer iniciativa que pudesse redimi-lo do medíocre desempenho do quadriênio.

4 Note-se que esses valores referem-se apenas à dívida pública em poder do público, excluindo os papéis em poder de entidades públicas.

Por outro lado, contudo, o eleitorado manteve suas preferências pelo candidato Lula. Desse modo, a estratégia do governo acabou resultando em quadro dramático: se ela tinha sido eficiente para convencer investidores de que Lula seria o dilúvio, seu fracasso em mudar as preferências do eleitorado sinalizava que o dilúvio tornara-se inevitável.

Em meados de 2002, a economia do país dava sinais de rápida deterioração. O mercado financeiro passou a exigir retornos crescentes para continuar absorvendo títulos públicos, contando com a atitude condescendente do governo para atendê-lo. Em parte, a hesitação dos mercados refletia preocupações reais com a possibilidade de o próximo governo renegar a dívida pública ou reestruturá-la à força. Os títulos públicos passaram a apresentar o que se chama de *risco de crédito*, isto é, a probabilidade de calote. A fuga aos títulos públicos se convertia, em parte, em pressão sobre o dólar, já que alguns aplicadores usavam os reais conseguidos na venda de suas carteiras de títulos para comprar dólares e remetê-los para fora do país. Com isso, o real se desvalorizou rapidamente, criando novas incertezas e temores não apenas nos mercados financeiros como também na população em geral.

À pressão criada por essa turbulência se somaram outras duas. A primeira foi a de empresários que haviam se endividado no exterior (na maioria das vezes para escapar das altas de juros cobradas no Brasil). Muitos usavam esses créditos para produzir e vender bens no mercado brasileiro, recebendo em reais. Suas dívidas, porém, eram em dólares. Quando o real começou a se desvalorizar rapidamente, esses empresários passaram a temer que suas receitas pudessem não ser suficientes para cobrir as obrigações – que cresciam com cada alta do dólar. Passaram, então, a comprar dólares para antecipar o pagamento de suas dívidas *antes* que ficassem caros demais. Entretanto, eles próprios é que acabaram jogando o dólar para cima ainda mais rapidamente.

Finalmente, havia um elemento importante de especulação e manipulação dos mercados em operação. Grande parte da dívida pública paga juros indexados ao valor do dólar. Quando este cresce, crescem também os pagamentos que o governo faz aos detentores dos títulos. No meio dos temores crescentes de meados de 2002, era fácil para um especulador articular altas artificiais do dólar, não porque quisesse dólares, mas simplesmente porque a pressão de demanda faria o valor da moeda estadunidense subir. Com isso, esse especulador ganharia mais, quando o governo pagasse seus juros. Não era um acidente o dólar sempre subir mais rapidamente, em 2002, às vésperas da liquidação de títulos – quando o governo fazia as contas de quanto deveria pagar aos seus credores. Mecanismo semelhante, com manipulação parecida, funcionava também com a taxa Selic,⁵ que determina quanto se paga por outra enorme parcela da dívida pública.⁶

Passo atrás

O efeito sobre a campanha eleitoral dessas turbulências, que se arrastaram de maio de 2002 até as vésperas do primeiro turno, foi devastador, especialmente sobre o candidato que liderava a corrida. A campanha de Lula tinha se caracterizado até então principalmente pelo cuidado com que o candidato evitava se comprometer com qualquer medida concreta em qualquer direção. Com a crise criada no mercado de dívida pública e do dólar, Lula foi forçado a se manifestar de forma mais explícita.

É forçoso reconhecer que o momento lhe deixava poucas alternativas. Seus graus de liberdade eram ainda mais reduzidos que os de FHC, já que sua retórica poderia ter efeitos imediatos sobre a economia, pelo comportamento do mercado financeiro, sem qualquer contrapartida em termos de poder de intervenção, já que era ainda apenas um candidato. Em outras palavras, a retórica relevante já era a de Lula, mas os instrumentos de política ainda estavam nas mãos do governo anterior. O recuo talvez fosse, nessas condições, inevitável e se concretizou na famosa Carta ao Povo Brasileiro e no apoio à renovação do acordo com o FMI.

A segunda iniciativa foi, certamente, mais importante que a primeira. A carta era um documento fundamentalmente evasivo, recheado de expressões grandiloquentes, como a garantia do respeito aos contratos, mas sem qualquer especificação do que isso significaria na prática. O apoio ao acordo com o FMI, nos termos negociados por FHC, era, porém, um compromisso mais forte. De qualquer modo, seria infantil desconhecer que o risco era real e o *timing*, de certa forma, fatal para Lula: com muito tempo faltando sequer para ser eleito, quanto mais para tomar posse, Lula se arriscava a ver a economia destruída antes que tivesse a chance de ao menos por os pés no Palácio do Planalto.

É possível apenas especular sobre as razões mais profundas que levaram o governo Lula a renegar suas propostas históricas após a posse do presidente. As poucas pistas dadas pelos novos governantes, como a afirmação de que “*bravatas* são para a oposição, governar é diferente”, parecem mais produto do desabafo impensado do que um retrato fiel das convicções das novas autoridades. De qualquer forma, o chamado período de transição, entre a eleição e a posse do presidente, desenrolou-se de forma coerente com o posicionamento da fase final da campanha. O presidente eleito manteve o discurso afinado com o governo de FHC, deslocando a ênfase das transformações pretendidas da economia para a conquista de credibilidade nos mercados financeiros. A sinalização de continuidade na gestão macroeconômica foi completada com a formação das equipes de governo, cujo único propósito parece ter sido o de tranquilizar o mercado de que o PT não teria qualquer influência na área.

5 A taxa Selic é a taxa de juros de curto prazo.

6 Em março de 2003, segundo o Banco Central, 64% da dívida pública estava referenciada à taxa Selic, e 19%, ao dólar.

Erros novos?

Quando Lula tomou posse, em 1ª de janeiro de 2003, a economia brasileira passava pelas dificuldades que tinham se tornado usuais no governo FHC: baixo crescimento, desemprego, altas taxas de juros etc. Um raro indicador favorável era o comportamento da balança comercial, com o país conseguindo finalmente exportar mais do que importava, ainda que, em proporção considerável, esse resultado fosse em consequência de uma redução das importações associada à virtual estagnação da economia. Um problema novo, por outro lado, era a pressão inflacionária derivada da alta do dólar de meados de 2002, repassada ao resto da economia pelos chamados preços administrados, como as tarifas de serviços públicos cobradas por empresas privatizadas ou por empresas públicas, como a Petrobras. Pairando sobre essa situação, estava o acordo com o FMI, renovado, como visto, com as bênçãos do então candidato Lula, que tolhia as opções abertas ao novo governo.

Nesse quadro, a política macroeconômica adotada por Lula foi não apenas a continuidade, mas, na verdade, a *radicalização* da política de FHC. Com o objetivo declarado de conquistar “credibilidade” no mercado financeiro, o governo não apenas endureceu as políticas ortodoxas em uso, como também adotou de forma agressiva uma retórica de desqualificação das políticas alternativas à sua própria política. Essa desqualificação assumiu diversas formas. A mais comum, praticada pelos membros do governo anterior, era a pretensão de realismo. A forma mais grosseira dessa atitude foi a afirmação de que alternativas eram bravatas, feitas para ganhar eleições, mas que teriam de ser abandonadas no mundo real do poder. Políticas alternativas eram ainda qualificadas de “mágicas”. Uma terceira vertente era a afirmação de que tais alternativas teriam fracassado no passado e de que era a hora de cometer “erros novos”. A frase revela mais o amplo desconhecimento da experiência brasileira e de outros países do que uma sólida convicção por parte de seus autores.

A retórica conservadora aliada à formação de equipes de governo igualmente conservadoras chocava-se, porém, com a mensagem que se tentava passar ao público mais amplo de que a rendição ao *mercado* era temporária, apropriada apenas ao período de *transição*, que se estenderia para além da posse e que daria, em algum momento do futuro, lugar ao “estilo PT de governar”.

Embora a retórica da herança maldita criasse algum desconforto no *mercado*,⁷ na prática o governo seguiu à risca o receituário convencional com entusiasmo ainda maior que o exibido por FHC. As metas de superávit primário foram aumentadas para 4,25% e projetadas para durar todo o governo Lula.⁸ Na prática, o governo apertou suas despesas para além dessas metas, movendo a economia de sua tendência à estagnação para a beira do precipício da recessão. A inflação, embora coletivamente reconhecida como causada pelo movimento do dólar e pelos preços administrados, foi combatida com a *elevação* da taxa básica de juros para além dos patamares já absurdos vigentes.⁹

O efeito de tais políticas não poderia ser outro: taxas reais de juros extremamente altas, incompatíveis com o funcionamento normal de qualquer setor da economia, com a exceção do setor bancário, cujos lucros extraordinariamente elevados, obtidos até mesmo durante a crise cambial de 1999, deverão prosseguir no governo Lula. A redução do índice de atividade causada pela excessiva austeridade monetária é agravada pelo endurecimento fiscal, cortando, assim, todas as fontes de demanda interna (consumo, investimento e gastos públicos). Por outro lado, a alta de juros domésticos atraiu capitais externos de curto prazo em escala considerável. A entrada desses capitais levou à rápida valorização do real, o que pode comprometer a única fonte restante de demanda, as exportações. Esses capitais, além de deixar o país vulnerável a um movimento de saída mais adiante, não têm qualquer papel positivo na economia. Voltados para a exploração das oportunidades criadas pelo governo (não pelo setor produtivo), eles vêm atrás de taxas de juros que nenhuma outra economia pagaria.

Possivelmente incomodado com a deterioração das condições da economia, agravada e acelerada por suas políticas, o governo Lula defende-se de duas formas. Primeiramente, acenando com indicadores que lhe parecem favoráveis. A atração de capitais externos e a redução do risco Brasil são seus principais trunfos. Como visto, o primeiro trunfo é mais ilusório que real e é fonte provável de problemas no futuro. Já o risco Brasil é mais importante caso o governo tenha mesmo a intenção de prosseguir aprofundando a dependência externa da economia brasileira, como no governo anterior – em vez de reorientar sua estratégia econômica, como prometia durante a campanha eleitoral.

O risco Brasil é um indicador do desconto que se impõe a papéis brasileiros no mercado internacional. O indicador nada tem a ver, por exemplo, com as expectativas de investidores *produtivos* internacionais, que olham para a demanda interna, e não para a taxa de juros. Investimentos financeiros olham apenas para a possibilidade de que as dívidas sejam pagas. O risco Brasil, portanto, mede a confiança dos *credores* de que o país pagará suas dívidas, mas isso nada diz sobre a confiança de que o país crescerá no futuro, justificando que se façam investimentos produtivos no presente.

7 Jornalistas que normalmente veiculam o pensamento do *mercado* insistiam que não era suficiente que o governo adotasse as políticas ortodoxas. Era necessário também que o presidente viesse a público não apenas para proclamar sua conversão, como também para afirmar o reconhecimento dos erros do passado.

8 O superávit primário é o excesso das receitas do governo sobre seus gastos correntes e de investimento. São os recursos destinados a pagar o serviço da dívida pública.

9 A elevação dos juros é eficaz contra a inflação, uma vez que reduz a demanda agregada. No entanto, o impacto da redução da demanda se dá quase inteiramente sobre os preços dos setores competitivos, não dos oligopolizados que geraram a pressão inflacionária original. Além disso, operando pela contração de demanda, a alta de juros inevitavelmente traz consigo efeitos colaterais, como o aumento do desemprego.

A segunda linha de defesa tem sido os anúncios de medidas em geral pontuais e insuficientes para compensar o efeito depressivo de suas políticas macroeconômicas. Assim, iniciativas pró-microcrédito foram anunciadas como se fossem capazes de realmente modificar as taxas de juros cobradas pelo sistema financeiro. Programas de emprego para jovens aparecem como importante passo para a solução do desemprego. Finalmente, jogam-se todas as fichas em um plano de investimentos – Plano Plurianual (PPA) –, sem que se esclareça por que empresários investiriam em uma economia com uma demanda aquecida pela política econômica do próprio governo e qual contribuição esse mesmo governo – amarrado ao compromisso de servir à dívida pública acima de todas as coisas – poderia efetivamente dar para sua implementação.

Estagnação e desemprego¹⁰

À exceção da desaceleração da inflação e, com ressalvas, da obtenção de um saldo comercial significativo, todos os indicadores macroeconômicos neste início de governo Lula se comportaram de forma fortemente desfavorável. Não se pode, naturalmente, perder de vista que, em parte, esta piora da situação foi realmente herdada do governo FHC. No entanto, também não dá para ignorar que as políticas macroeconômicas de Lula contribuíram para agravar as dificuldades herdadas e para criar algumas novas e que parte do mérito do (pouco) que deu certo no período deve-se também, em alguma medida, ao governo anterior ou a nenhum dos dois, nem a FHC, nem a Lula. O saldo comercial se enquadra nesta última categoria. Boa parte dos ganhos em exportações se deve ao desempenho do chamado complexo agroindustrial, cuja expansão em 2003 é apenas a conclusão de processos produtivos iniciados ainda em 2002. Na verdade, o comportamento favorável, em 2003, da produção agrícola em geral pouco ou nada tem a ver com o governo Lula. Por outro lado, a melhoria do saldo comercial tem muito a ver com a forte desvalorização do real em 2002, mais do que, provavelmente, com a eficácia de políticas pró-exportação, seja de FHC – apesar dos esforços em promoção de exportações feitos pelo Ministério do Desenvolvimento no fim do governo –, seja de Lula.

O verdadeiro teste para Lula será ver o resultado da política de omissão cambial adotada até aqui. Mais decisivamente, ainda teremos de ver qual será o comportamento do saldo comercial, se e quando a economia brasileira retomar seu crescimento, situação desconhecida no governo FHC e que o governo Lula parece interessado em adiar. O saldo comercial de US\$ 10,4 bilhões, obtido em 2003 de janeiro a junho, segundo o Banco Central, deve-se ao

aumento das exportações de US\$ 25 bilhões, de janeiro a junho de 2002, para US\$ 33 bilhões, no mesmo período de 2003, e também à virtual estagnação de importações, que passaram de US\$ 22,5 bilhões para US\$ 22,6 bilhões nos mesmos períodos. Parte dessa redução de importações pode ser atribuída ao crescimento da produção doméstica, mas a estagnação da economia é responsável pelo restante. Se a economia voltar a crescer, a demanda por importações também crescerá e parte do saldo evaporará.

Todos os indicadores de atividade e de emprego indicam uma piora permanente da situação. A expectativa de crescimento do PIB do próprio Banco Central, para 2003, foi reduzida para cerca de 1,5%. Mesmo esse crescimento é sustentado pelo bom desempenho da produção agrícola, que compensou a deterioração da produção industrial. A **Tabela 2** mostra a evolução dos índices de produto industrial calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até maio de 2003:

A trajetória declinante da produção industrial é explicada principalmente pelo desempenho do setor de bens de consumo, particularmente a produção de duráveis, cuja produção se contrai mais rapidamente. O agravamento do desemprego e a redução da renda real de trabalhadores e trabalhadoras, causada pela aceleração inflacionária de 2002, estão certamente na raiz desse resultado.

Período	Bens de capital	Bens intermediários	Bens de consumo		Total
			durável	não-durável	
Jan./02	120,26	126,48	148,08	113,85	125,79
Jun./02	125,96	131,77	151,65	113,14	129,67
Dez./02	124,9	134,12	161,21	112,15	131,75
Jan./03	124,36	134,34	159,07	110,49	131,1
Fev./03	123,28	134,37	158,51	110,97	131,02
Mar./03	124,32	134,57	148,53	110,35	130,44
Abr./03	123,83	133,52	143,93	110,39	129,76
Mai/03	122,97	132,34	136	109,11	128,5

A contração de demanda causada pela perversa combinação de excessivo aperto fiscal com excessivo aperto monetário tem seu primeiro impacto sentido, naturalmente, pela atividade comercial. O volume de vendas do comércio a varejo, medido pelo IBGE, de janeiro a maio de 2003, contraiu-se em 5,6%. À exceção do Acre, o volume de vendas a varejo caiu em todo o

¹⁰ Os dados apresentados nesta seção foram coletados nos sites do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br).

país nos primeiros cinco meses de 2003. No estado de São Paulo, a queda foi de 5,2%; no Rio de Janeiro, 8,7%; em Minas Gerais, 3,7%; e, no Rio Grande do Sul, 4,7%.

A estagnação da economia levou ao crescimento dos índices de desemprego. A pesquisa mensal de emprego do IBGE apontava para maio de 2003 uma taxa de desocupação 1% maior que a verificada em maio de 2002 (11,9%), em seis áreas metropolitanas¹¹ (12,8%). Ironicamente, parte do aumento das taxas registradas de desemprego deve-se às expectativas geradas pelo próprio governo Lula. Evidências de natureza episódica sugerem que muitas pessoas desempregadas que já haviam perdido as esperanças de conseguir trabalho nas condições criadas pela política econômica de FHC voltaram a procurar emprego na esperança de que Lula adotaria um caminho diverso e acabaram engordando os índices de desemprego. Além disso, com a queda da renda familiar, mais pessoas foram obrigadas a buscar emprego. Por essa razão, ainda que o número absoluto de pessoas ocupadas tenha, na verdade, crescido, a taxa de desemprego também cresceu. Vale a pena observar, por outro lado, o crescimento significativo do número de pessoas subocupadas (que passou de 689 mil, em maio de 2002, para 885 mil, em maio de 2003) e de ocupadas ganhando um salário-hora inferior ao mínimo legal (de 1,78 milhão, em maio de 2002, para 2,5 milhões, em maio de 2003).

Trabalhadores e trabalhadoras não perderam apenas pelo desemprego, mas também pela queda de sua renda real, visto que negociações salariais não têm sido capazes de recompor as perdas causadas pela aceleração da inflação em 2002. O rendimento médio mensal real (a preços de maio de 2003) das pessoas ocupadas nas seis regiões metropolitanas foi de R\$ 841, em maio de 2003, significativamente inferior aos R\$ 985 recebidos em maio de 2002.

Neste quadro de agravamento das dificuldades macroeconômicas, não surpreende que os planos de investimentos privados anunciados no início de 2003 – na onda de otimismo criada pela posse do novo presidente – acabassem adiados ou cancelados. Exceto por alguns poucos setores, cuja demanda se mantém firme, em geral na exportação, para o restante da economia a demanda deprimida de consumo e do governo, por um lado, e os elevados custos financeiros, por outro, não justificam qualquer projeto de investimento.

Assim, para onde quer que se olhe, os resultados econômicos dos primeiros meses do novo governo são menos que medíocres. Exceto pelo controle da inflação, que crescia ao final de 2002, e pelo saldo comercial (engordado pela estagnação da economia), todos os outros indicadores se deterioraram. A economia foi recebida pelo novo presidente em condições precárias, mas surpreendentemente o governo optou pela continuidade das políticas que haviam criado aquela precariedade ao invés de enfrentar a situação e reorientar suas políticas. A cautela justificável

do período em que Lula estava eleito, mas ainda não controlava os instrumentos de política econômica, transformou-se em uma opção pela política mais ortodoxa em detrimento das possibilidades de desenvolvimento da economia brasileira.

A priorização da conquista de credibilidade perante o *mercado* não levou apenas à degradação do quadro macroeconômico. A falta de recursos resultante da elevação das metas de superávit fiscal acabou por paralisar também o que se imaginava serem as prioridades absolutas do novo governo, as políticas sociais. Não cabe aqui uma análise mais aprofundada das políticas sociais do novo governo, mas é impossível não chamar a atenção para o baixo volume de recursos que acabaram destinados até mesmo a programas fortemente enfatizados pelo presidente, notadamente o Fome Zero.

Como no período FHC, muitas das políticas propostas parecem ser concebidas para amenizar os impactos mais graves da manutenção da mesma estratégia econômica anterior. A mudança de perspectiva reclamada nesse relatório em 2002, integrando a política econômica e a política social – refletida nos compromissos assumidos pelo governo FHC na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague –, parece tão estranha ao novo governo quanto o era ao anterior.¹² O apoio ao microcrédito e ao emprego de jovens, concebidos claramente como políticas compensatórias, por exemplo, não poderá, nem de longe, compensar os danos criados pela política macroeconômica, ao gerar estagnação e desemprego.

Economia no fio da navalha

O governo Lula jogou todas as suas fichas, até agora, na conquista de credibilidade nos mercados financeiros. Essa é uma aposta de alto risco. Conquistar credibilidade não é algo que se consiga em determinado período de tempo, mas algo a ser buscado dia a dia. Os jogadores do mercado não são tolos nem se deixam levar por exortações retóricas ou declarações de fé. Sua confiança é conquistada por medidas concretas e, principalmente, irreversíveis. Enquanto a irreversibilidade das escolhas político-econômicas de Lula não for estabelecida, seja por uma autocrítica pública do presidente, renegando suas idéias anteriores (e as do PT), seja pela implementação de um conjunto amplo de reformas institucionais, como a concessão de independência do Banco Central, que impeçam o governo de voltar atrás em seus compromissos, a credibilidade será sempre limitada.

Declarações de apoio de líderes do mercado financeiro são fáceis de se obter. Seu compromisso efetivo é outra história. Além disso, essa estratégia é também de alto risco porque está voltada para a satisfação das demandas de apenas um segmento da economia. O compromisso do governo, ao priorizar de forma absoluta o serviço da dívida pública, atinja o patamar que atingir,¹³

11 Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

12 Ver KERSTENETSKY, C.; CARVALHO, F. Até que ponto o Brasil honrou os compromissos assumidos em Copenhague?. *Observatório da Cidadania*, n. 4, 2000.

sinaliza o descompromisso não apenas com suas próprias bases, mas também com os empresários industriais, que, como os eleitores de Lula, esperam do governo medidas enérgicas em favor da expansão da economia e do combate efetivo ao desemprego. A priorização de interesses financeiros prejudica outros setores empresariais cujas decisões são cruciais para que se possa superar a estagnação que já nos custou duas décadas e ameaça avançar pela terceira.

Nas condições presentes, os empresários privados, tanto financeiros como industriais e de serviços, vêem-se presos a uma armadilha de curto prazo. A vulnerabilidade externa da economia brasileira, em condições de liberalização da conta de capitais, mantém os prêmios de risco que cercam qualquer compromisso de mais longa duração muito elevados. Mesmo que a situação melhore um pouco, como alguém se comprometerá com investimentos de longo prazo, se, a qualquer momento, o Brasil pode assistir a uma nova fuga de capitais e a uma nova alta radical da taxa de juros? Com a liberdade concedida a capitais financeiros de entrada e saída no país, a economia estará sempre no fio da navalha, ameaçada seja pela valorização da moeda doméstica, quando há excesso de entrada, seja pela desvalorização abrupta dessa mesma moeda, que induzirá elevações radicais da taxa de juros, quando houver saída em massa de recursos. Com tal ameaça pairando sobre a economia, não é de se esperar nenhum movimento sustentado de recuperação do crescimento perdido há tantos anos.

O governo parece repousar suas esperanças imediatas na redução de juros tornada possível com o recuo da inflação. É possível que a redução, cuja concretização depende da capacidade do Banco Central em superar a doença infantil de que foi acometido – em que tenta exibir sua independência tomando medidas incompetentes apenas para mostrar que não se dobra às demandas da sociedade –, traga consigo alguma melhora. No entanto, com a demanda privada deprimida, apenas reduzir os juros dificilmente terá algum efeito mais forte. Na verdade, a principal contribuição que a redução da taxa Selic daria neste momento, se o governo não estivesse comprometido com o jogo de erros que escolheu, seria permitir o afrouxamento das metas fiscais que desse algum impulso à demanda agregada. Sem perspectivas de demanda, apenas taxas de juros mais baixas não serão suficientes para induzir a retomada do crescimento.

O governo parece ainda apostar na expansão das exportações e na ajuda do PPA para reviver a economia. Sem dúvida, a longo prazo, a expansão das exportações é estratégica para reduzir a dependência externa brasileira. Deve-se notar, contudo, dois

complicadores: a adoção de uma postura que beira o irresponsável com relação à taxa de câmbio, negligenciada pela política econômica em favor de uma noção abstrata de equilíbrio espontâneo;¹⁴ e um futuro próximo da economia internacional altamente incerto, reduzindo a probabilidade de que o comércio internacional possa servir de locomotiva para a economia brasileira.

Já com relação ao PPA, ainda será necessário esperar uma definição mais nítida do plano para que se possa avaliá-lo com mais rigor. Porém, há poucas razões para otimismo, dada a priorização conferida aos cortes de gastos públicos. Como os investimentos previstos no plano serão efetivamente financiados? Até que ponto parcerias entre o setor público e o privado têm realmente alguma possibilidade de sucesso, quando o setor público não tem recursos e o setor privado não tem expectativas de demanda?

A essas incertezas, agregam-se, naturalmente, as de ordem política. O governo se arrisca a se distanciar de suas bases ao focalizar sua estratégia na credibilidade do *mercado*. Os conflitos se iniciaram com o funcionalismo público, tradicionalmente um baluarte do PT e de Lula. A persistência do desemprego e da estagnação poderá levar ao conflito com a classe trabalhadora e o empresariado industrial mais à frente. A utilidade de Lula para o *mercado*, naturalmente, depende da capacidade do governo de manter sua liderança sobre suas bases políticas e, com isso, de garantir a estabilidade política necessária ao cumprimento dos compromissos assumidos com esse *mercado*.

Como observado recentemente por Dollar e Svensson, dois economistas do Banco Mundial, governos populistas (codinome usado no Banco Mundial e no FMI para designar governos com tinturas esquerdistas) podem ser mais úteis para liderar um processo de reformas liberalizantes do que governos conservadores. Quando os primeiros implementam essas medidas, o eleitorado pode julgar que elas são implementadas porque são mesmo boas, e não porque defendam interesses particulares, como seria o caso com governos conservadores.¹⁵ O interesse de segmentos do *mercado* em Lula repousa na sua disposição em servir de veículo para essas reformas e na sua eficiência em conseguir impô-las. O equilíbrio, no entanto, aqui é instável. No caso de insucesso, o governo corre o perigo de ser abandonado tanto pelas bases desapontadas como pelo *mercado*, para quem já não terá mais atrativos. Nesse caso, o risco é de crise política, talvez ainda mais perigosa que a econômica. ■

13 O ministro da Fazenda de Lula declarou mais de uma vez que o superávit primário seria "o que tivesse que ser", ou seja, o que fosse necessário para garantir o serviço da dívida que o mercado impusesse ao governo.

14 Técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) observaram recentemente que o crescimento das exportações brasileiras começava a se desacelerar em meados de 2003, o que certamente se deve, ao menos em parte, à valorização do real no primeiro semestre do ano.

15 Ver DOLLAR, D.; SVENSSON, J. What explains the success or failure of structural adjustment programs?. Banco Mundial, abr. 1998. Disponível em: <www.worldbank.org>.

Para romper o círculo de ferro

O jogo ainda não está perdido. O governo ainda está realmente em seu início, muito embora os apelos por paciência veiculados até mesmo pelo presidente sejam mal colocados. As críticas feitas ao governo não são dirigidas aos resultados negativos que se acumulam, mas à adoção de políticas que apenas garantem a sua continuidade. É cedo para criticar resultados, mas não para cobrar as mudanças de estratégia cuja expectativa justificou a eleição de Lula.

O discurso defensivo do novo governo cobra alternativas. A cobrança seria certamente surpreendente, não tivesse caráter puramente retórico. O PT – e o próprio Lula – concorre às eleições presidenciais desde 1989. Apesar de a presidência não ter sido conquistada anteriormente, o PT acumulou experiências de governos municipais e estaduais. Fosse para valer, a cobrança de alternativas perante a continuidade das políticas ortodoxas pareceria sugerir que toda essa experiência foi inteiramente inútil. A questão, no entanto, não é a existência de alternativas, mas o interesse do governo em tomar conhecimento delas.

O fundamento de uma estratégia alternativa de retomada do desenvolvimento parte da superação da demonização do Estado, característica marcante especialmente da década de 1990. Um Estado mais ativo, como planejador, como insistia Lula em sua campanha eleitoral, mas também na sustentação de demanda e indutor de investimentos, é absolutamente necessário para quebrar o círculo de ferro de estagnação dentro do qual a economia brasileira se debate há duas décadas. Um Estado modernizado, sem dúvida, menos prisioneiro de interesses corporativos estreitos, com funcionalismo eficaz e bem treinado, e práticas administrativas mais avançadas, é condição essencial para a saída do círculo que nos aprisiona.

Devolver a capacidade de iniciativa ao Estado não implica renegar contratos, repudiar a dívida pública, fechar a economia nem abrir um conflito contra o setor financeiro ou qualquer outro setor da economia. Uma pré-condição, certamente, é a redução da vulnerabilidade externa, pela adoção de controles de capital. Controles de capital dariam ao Estado uma maior capacidade de intervenção, já que eliminariam a possibilidade de setores hoje privilegiados bloquearem, com crises cambiais, quaisquer decisões que não sejam tomadas com o seu estrito interesse em mente. Por outro lado, controles de capitais permitiriam a redução da volatilidade cambial, o que favoreceria as exportações, pela maior segurança dada aos exportadores.¹⁶

Mais imediatamente, controles de capitais permitiriam a implementação de uma redução mais agressiva de juros, sem que se tivesse de temer a fuga de capitais de residentes no país. Como já visto, a redução agressiva de juros permitiria ajustar o grau adequado de austeridade fiscal às necessidades de crescimento da economia, já que o serviço da dívida pública ocuparia proporção menor das receitas públicas. Com o Estado liderando efetivamente um esforço de investimento, por meio do PPA ou de outros canais, seria possível aumentar a renda privada e, com ela, as demandas de consumo, imediatamente, e de investimento em seguida. O crescimento do emprego e da renda permitiria que a economia se ajustasse em expansão, em vez de se ajustar em recessão, como buscava a estratégia aplicada por FHC, que prossegue no governo Lula.

Não se trata de desequilibrar o orçamento, como sugerem os economistas ortodoxos que tentam fazer crer que sua estratégia é a única possível. Trata-se, ao contrário, de buscar o orçamento equilibrado em uma economia em crescimento, ao invés de uma economia em contração.

Controles de capitais são, portanto, uma peça essencial da política alternativa. Propõem-se neste artigo três tipos de controles: sobre entradas de capitais estrangeiros, de modo a desestimular o ingresso de capitais que nada contribuem ao financiamento da atividade econômica e servem apenas para aproveitar oportunidades passageiras e distorcer preços de ativos;¹⁷ sobre saídas de capitais de residentes, de modo a retirar o direito de veto hoje conferido ao *mercado* local sobre decisões de política econômica;¹⁸ restrição de endividamento externo de empresas que não tenham receitas em dólares, para impedir reações de pânico, como as verificadas em 2002.

Colocando em termos mais tradicionais, trata-se de recuperar a possibilidade de implementação de políticas domésticas de pleno emprego e proceder aos ajustes que eventualmente se façam necessários com uma economia em expansão, em vez do contrário. Políticas de pleno emprego, embora não sejam suficientes, são certamente condição necessária para que qualquer política social possa realmente aumentar o bem-estar da sociedade. Com pleno emprego, geram-se recursos tanto para financiar políticas de crescimento como políticas sociais de caráter redistributivo.

O futuro não está perdido nem o governo do presidente Lula está condenado ao fracasso. O dano já causado pela infeliz decisão de prosseguir, e radicalizar, as políticas de FHC é grande, mas pode ser contido. A escolha do governo é clara: mudar os seus caminhos enquanto é tempo ou fazê-lo forçado pela crise econômica e política que resultará quando se esgotar a paciência de sua base política. ■

16 O regime de câmbio flexível dá mais agilidade à economia para ajustar-se a mudanças nas condições de comércio. A abertura da conta de capitais, por sua vez, nada contribui para isso, ao contrário. Tornando o câmbio mais volátil, sujeito às rápidas mudanças características dos fluxos de capitais, a eficiência do câmbio flexível tende a diminuir.

17 A idéia, freqüentemente veiculada pelos setores mais conservadores do governo atual, de que o capital de curto prazo é, de alguma forma, *precursor* de capitais de mais longo prazo é pura ficção, sem qualquer base empírica.

18 A proposta é de que controles de saída incidam apenas sobre residentes. Assim, evitam-se possíveis conflitos políticos com terceiros países. Além disso, controles de entrada sobre capitais externos seriam suficientes para evitar os investidores indesejáveis.

Na trilha de uma política externa afirmativa*

MARIA REGINA SOARES DE LIMA¹

Dois fatores têm sido apontados como responsáveis pela relativa estabilidade da política externa brasileira ao longo das últimas décadas: a continuidade burocrática representada pelo controle relativo sobre sua formulação pelo Ministério das Relações Exteriores e a sua natureza estrutural, uma vez que a política externa tem sido um instrumento significativo na estratégia de desenvolvimento do país. Essa estratégia, como é sabido, até a década de 1990, tinha, por base, forte indução estatal, mercados protegidos e ampla participação do capital estrangeiro nas atividades industriais. Contudo, desde o fim da década de 1980, o mundo e o Brasil vêm passando por grandes mudanças que, naturalmente, repercutiram na política externa do país.

O fim da Guerra Fria e transformações profundas no ordenamento econômico mundial – como o aprofundamento da globalização econômica, a liberalização financeira e a crise fiscal dos países do Terceiro Mundo – tiveram efeitos bastante restritivos, com respeito aos graus de liberdade internacional dos países na periferia do capitalismo, em especial na América Latina. Com o colapso dos modelos socialistas, acentuou-se, no caso dessa região, a sua baixa prioridade estratégica para as grandes potências. Irrelevância geopolítica e localização geográfica na esfera de influência territorial dos Estados Unidos acentuaram ainda mais a subordinação relativa da região à potência, em um contexto de hegemonia do modelo econômico liberal em toda a periferia, mesmo entre os anteriores integrantes do bloco soviético.

Cabe observar que, se o período da Guerra Fria foi desastroso para o Estado de direito, o respeito aos direitos humanos e a viabilidade da construção de uma ordem democrática na América Latina e na periferia de modo geral, todos os ganhos econômicos significativos dos países em desenvolvimento, em particular a instituição do Sistema de Preferências Generalizado, foram obtidos no contexto da rivalidade estratégica entre os dois sistemas de poder.

As principais mudanças no plano doméstico foram o fim do regime militar e a implantação de uma nova institucionalidade democrática com a Constituição de 1988. A implementação do novo marco institucional brasileiro foi coetânea, porém, com um sério desequilíbrio inflacionário, agravamento da vulnerabilidade externa e esgotamento do modelo prévio de desenvolvimento e inserção internacional.

Da perspectiva brasileira, conclui-se que as transformações políticas internacionais e domésticas moveram-se na mesma direção de possibilitar a consolidação das instituições políticas democráticas no país, ainda que não necessariamente conduzissem ao aprofundamento da justiça social e da equidade.

Nos planos econômico e geoestratégico, porém, as mudanças internas e externas tiveram o sinal contrário de redução das margens de viabilidade de um projeto de desenvolvimento autônomo e auto-sustentado.

Perspectiva histórica

Quais as conseqüências para a política externa dessas profundas metamorfoses nos sistemas mundial e doméstico? A fim de contextualizar esses impactos, cabe um breve exame da política externa do período da Guerra Fria. Sem cometer uma simplificação excessiva, pode-se concluir que dois modelos guiaram a política externa naquele período: por um lado, o “alinhamento incondicional” aos Estados Unidos, que caracterizou particularmente os governos Dutra e Castelo Branco; por outro, o modelo “globalista”, que incluiu tanto a *política externa independente* dos governos Jânio Quadros e João Goulart como o *pragmatismo responsável* do governo Geisel.²

Curiosamente, ambos paradigmas de política externa estão presentes quer no período democrático de 1945–1964, quer no regime militar que vigorou a partir de 1964. A principal característica do projeto globalista é se contrapor ao alinhamento incondicional, buscando novas parcerias econômicas e políticas entre as potências fora do hemisfério e, simultaneamente, estreitando os laços com os países em desenvolvimento. A política terceiro-mundista do Brasil, contudo, nunca se configurou como uma alternativa de desvinculação da órbita capitalista e ocidental. Sua conotação principal foi econômica, no âmbito do assim chamado Grupo dos 77, que reunia países em desenvolvimento, capitalistas e socialistas, e cuja principal motivação era a alteração das regras dos regimes econômicos internacionais em favor dos interesses do Terceiro Mundo.

A instauração da ordem democrática, com a promulgação da Constituição de 1988, não implicou reorientações econômicas significativas, até porque o primeiro governo civil, de José Sarney, não modificou substancialmente o padrão de inserção econômica

* Agradeço a sempre competente editoração de Tema Pechman.

¹ Professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Cândido Mendes (Iuperj/Ucam) e do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) – <mrslima@iuperj.br>.

² Para um desenvolvimento desses modelos, ver LIMA, 1994.

internacional do país. Os câmbios externos significativos foram políticos: o reatamento das relações diplomáticas com Cuba; a aproximação com a Argentina, inaugurando um processo de cooperação inédito nos planos econômico, político e nuclear; e a retomada de uma tradição diplomática, praticamente interrompida durante o regime militar, de presença e postulação incisiva em arenas políticas multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

O governo Collor de Mello representa uma descontinuidade política e econômica, uma vez que não apenas deu início ao processo de abertura da economia brasileira, como buscou resgatar do passado a aliança especial com os Estados Unidos. Nessa direção, procurou remover todas as áreas de atrito com esse país, em particular aquelas relativas à liberalização comercial, propriedade intelectual, não-proliferação nuclear, com vistas a sensibilizar o governo estadunidense para a questão da negociação da dívida externa com os credores desse país. Por outro lado, também aprofundou a cooperação nuclear com a Argentina e configurou o Mercosul como área de livre-comércio.

O governo Fernando Henrique ampliou as reformas econômicas e o processo de privatização, mas não deu continuidade ao alinhamento incondicional retomado por Collor. Em certo sentido, a gestão Cardoso aprofundou o movimento, iniciado no governo Sarney, de eliminar o *entulho autoritário* da política externa, em particular no campo nuclear, com a adesão brasileira, a partir de 1995, aos regimes de controle de tecnologia sensível e nuclear.³

Contudo, no período Fernando Henrique, não se retornou ao paradigma globalista, ao contrário. Conceitualmente, a política externa pautou-se pelo modelo da “autonomia pela participação”, em oposição à “autonomia pela distância”, em uma rejeição explícita às orientações autonomistas do passado.⁴ Na prática, essa diretriz se orientou pelo movimento de adesão aos regimes internacionais, pela recomposição do diálogo com os Estados Unidos e as demais potências, pela valorização do espaço sul-americano e por um baixo perfil nas articulações políticas e questões do Terceiro Mundo.

No que diz respeito ao Cone Sul, a orientação não fugiu ao padrão que tem caracterizado a política externa do país, qual seja a posição contrária ao aprofundamento da institucionalização do Mercosul. Essa postura prioriza a manutenção da flexibilidade de ação em arranjos cooperativos e resiste a assumir qualquer ônus de liderança em eventuais esquemas de coordenação regional.

Em certo sentido, a política externa do governo Cardoso explicitou, na prática, os limites dos dois modelos pretéritos de inserção internacional no novo contexto do pós-Guerra Fria, cujas características mais marcantes são a unipolaridade estadunidense e a globalização econômica. Uma das vertentes do modelo globalista tinha como eixo o alinhamento às teses terceiro-mundistas e o exercício de um papel protagonista no seio do movimento. Ora, as transformações do sistema mundial não apenas desagregaram a aliança terceiro-mundista – que praticamente deixou de existir como referência organizacional e política na economia globalizada – como a própria diversificação de seus interesses econômicos tornou muito mais difícil compatibilizar, em uma mesma coalizão, um conjunto de Estados cuja unidade era mais em torno da instituição de princípios e normas favoráveis aos países em desenvolvimento.

Por outro lado, as novas condições internacionais tornaram mais difícil para os países médios e pequenos a opção de não-participação em regimes internacionais, por conta dos custos que isso significaria, em particular aqueles relacionados aos direitos humanos e ao controle de tecnologias sensíveis. Ademais, o novo marco institucional brasileiro e a cooperação inédita com a Argentina já não comportam quer a negativa prévia do regime militar de não-adesão aos regimes de direitos humanos, quer a manutenção de posturas belicistas e de preservação de uma suposta flexibilidade no campo nuclear. Como se sabe, a continuidade de uma opção virtual nessa área foi um componente importante no projeto autonomista dos governos militares nos dois países.

O modelo do aliado especial dos Estados Unidos também se esgotou, uma vez que sua viabilidade dependeu da importância momentânea do Brasil quer durante a Segunda Guerra Mundial, quer durante a Guerra Fria. À proporção que a região perde importância geopolítica em geral, também se esvazia substantivamente aquele papel. Ademais, na situação de unipolaridade com o desaparecimento do principal contendor militar dos Estados Unidos, a prioridade estratégica passou a depender das ênfases que cada um dos governantes estadunidenses conferiu a determinadas temáticas. Com Clinton, dada a saliência da economia e dos arranjos de livre-comércio, o México, em função do Nafta,^{NE1} estava em alta; com George W. Bush, a luta antiterror assume a prioridade na segurança e as atenções voltam-se para a Colômbia.

Além disso, o exercício do unilateralismo, que tem caracterizado o governo Bush II, é incompatível com a idéia de alianças estáveis, uma vez que os Estados Unidos fazem da preservação de sua liberdade de ação a prioridade máxima. Tal conduta é resumida no axioma formulado pelo secretário de Defesa Donald Rumsfeld de que “a missão define a coalizão”.

3 Em 1995, o Brasil aderiu ao regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; em 1996, assinou o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares; e, em 1998, subscreveu o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Para uma avaliação da política externa do governo de Fernando Henrique, ver CERVO, 2002.

4 A substituição de um modelo pelo outro é sugerida por FONSECA JÚNIOR, 1998. Ver, também, CORRÊA, 2000.

NE1 Tratado de Livre Comércio da América do Norte, firmado por Estados Unidos, Canadá e México.

Alca em foco

Se as condições interna e externa já não dão sustentação àqueles dois modelos históricos, qual o legado institucional que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva recebeu de seus antecessores e como a proposta da atual administração se diferencia das anteriores? Em primeiro lugar, é preciso observar que, se os modelos pretéritos parecem ter se esgotado, também não existe consenso dentro do Estado, na sociedade, entre as elites e os movimentos sociais com respeito a um novo paradigma orientador da política externa.

A questão da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), principal proposta econômica estadunidense para a região, é indicativa das diferenças de posição dentro do Estado e da sociedade, com as opiniões se dividindo entre quem rejeita por princípio qualquer possibilidade de composição nessa área, posições mais pragmáticas que defendem a necessidade de se negociar um acordo apenas se for do interesse brasileiro, e quem vê na Alca o instrumento necessário para aprisionar as políticas brasileiras na direção da liberalização econômica e da estabilidade monetária.⁵

O mais significativo no debate sobre a Alca é o fato de ser um exemplo emblemático da politização de uma questão de política externa, algo que é novo no país, mas que tende a se tornar mais comum à medida que se façam sentir os efeitos domésticos das escolhas internacionais. Em paralelo a esse movimento, pode-se observar outra novidade que também representa um desafio à tradição estadocêntrica reinante, qual seja, o novo internacionalismo, protagonizado por atores societais e redes transnacionais desvinculados do Estado – configurado pela agenda internacionalizada da atuação de sindicatos de trabalhadores(as), associações empresariais e profissionais, organizações não-governamentais e movimentos sociais.⁶

No plano diplomático-estatal propriamente dito, a simultaneidade de condutas heterodoxas externas constitui o principal legado da política externa no pós-Guerra Fria. Fazendo uma referência às teorias acadêmicas de relações internacionais, poderíamos denominar esses dois estilos de “realista” e “institucionalista”, respectivamente.⁷ Utilizando-se uma definição recente, poder-se-ia caracterizar uma política externa realista como altamente ativista – comportamento que pode compreender desde uma postura expansionista, de projeção dos interesses nacionais, até a participação nas esferas multilaterais da diplomacia das potências e mesmo um maior ativismo e aumento da presença diplomática no mundo.⁸

Da perspectiva brasileira, essa orientação seria próxima ao que Morgenthau denomina “política de prestígio”, que corresponde a uma demonstração de poder, típica daqueles países que, por não disporem de recursos de poder suficientes, não podem almejar quer uma política revisionista da ordem mundial, quer uma política de manutenção do *status quo*. O léxico realista combina a projeção externa dos interesses do país com a máxima liberdade e flexibilidade na condução da política externa. Ainda que esta seja uma representação estilizada da política das potências, aspectos desse estilo diplomático estão presentes na agenda diplomática brasileira. A postulação do Brasil ao *status* de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, por um lado, e a resistência a construir instituições internacionais que impliquem maior injunção nas políticas domésticas, por outro, são exemplos dessa conduta.

A principal característica da estratégia institucionalista é o grau elevado de tolerância com relação aos custos de soberania e, conseqüentemente, sua adesão a regimes internacionais e arranjos multilaterais e supranacionais. Naturalmente, essa adesão implica aceitar a coordenação entre parceiros nas políticas nacionais e maiores injunções nas escolhas domésticas soberanas. A representação normalmente está associada ao comportamento típico de países com poucos recursos de poder no sistema internacional, para os quais uma ordem regulada por regras e instituições é preferível ao sistema de auto-ajuda, em que o poder é a primeira e última instância.

A racionalidade de uma estratégia institucionalista para as grandes potências, na forma da construção de uma ordem constitucional, tem sido desenvolvida na literatura especializada mais recente.⁹ Em uma leitura racionalista, essa conduta está associada, em especial para os países sem poder, à necessidade de se obter credibilidade externa com respeito às políticas doméstica e internacional. Para as potências, acordos constitucionais também servem, a partir de um viés racionalista, para reduzir os dividendos de poder e estabelecer compromissos mútuos entre os países com e sem recursos no sistema internacional. Em uma leitura construtivista, a conduta institucionalista é fruto da adesão normativa aos regimes e organizações aos quais é conferida legitimidade internacional.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil exibe um histórico significativo, tendo participado das etapas fundadoras de organismos internacionais como as Nações Unidas e o Gatt,^{NE2} por exemplo. Ao fim do regime militar, seguiu-se a adesão quase imediata aos regimes de direitos humanos, ciclo completado

5 Para uma discussão dessas diferentes posições, ver PECEQUILO, 2003.

6 Para uma discussão da internacionalização de atores e movimentos sociais e seu impacto na agenda diplomática, ver HIRST e LIMA, 2002.

7 Um desenvolvimento desses dois estilos diplomáticos encontra-se em HIRST e LIMA, op. cit. Para um exame da combinação de matrizes teóricas distintas no paradigma contemporâneo da política externa, ver PINHEIRO, 2000.

8 Esta caracterização está inspirada em ZAKARIA, 1999.

9 Cf. IKENBERRY, 2001.

NE2Acordo Geral de Tarifas e Comércio, atualmente substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

com o acesso posterior aos regimes de controle da tecnologia sensível e de não-proliferação nuclear. Esse movimento claramente esteve associado ao objetivo de readquirir credibilidade internacional, eliminando os excessos soberanistas da política externa do regime militar.

A convivência de estilos diplomáticos heterodoxos nada tem de surpreendente. Afinal, o legado histórico da política externa combina a aspiração das elites ao reconhecimento internacional do *status* de potência regional do país, com a defesa dos princípios constitutivos da sociedade internacional, em particular o respeito ao direito internacional e à norma da não-intervenção.

Combinação difícil

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representou uma vitória da centro-esquerda e um inequívoco sinal de consolidação das instituições políticas do país. Nesse contexto, a questão central para o novo governo tem sido como conciliar, em um mesmo projeto de governo, as fortíssimas expectativas de mudança do eleitorado com as exigências disciplinadoras dos agentes financeiros e do mercado internacional.

Ao escolher assegurar as *condições de governabilidade* e manter os compromissos com a estabilização, o governo reverteu as expectativas dos céticos e dos catastrofistas, que, antes das eleições, apostavam em cenários dramáticos em um futuro governo Lula. Confirmada a política macroeconômica da gestão antecessora, o comportamento do dólar e do risco Brasil passou a sinalizar a volta da confiança dos mercados que não seriam surpreendidos com uma ruptura dos contratos nem com a descontinuidade da política econômica.

Para um governo de esquerda, trata-se de uma escolha trágica, uma vez que significa adiar, por tempo indeterminado, projetos históricos de seu partido. Ao que tudo indica, o presidente Lula resolveu o dilema entre prestar contas ao eleitorado ou aos mercados – aceitando uma troca inevitável entre os custos no curto prazo da escolha pela credibilidade, com vistas à prosperidade, e o crescimento econômico no longo prazo. Mas essa escolha não elimina a necessidade de dar ao eleitorado, em especial às bases militantes, alguma garantia de que o novo ocupante da Presidência mantém seus compromissos com a agenda social-democrata.

Diante do baixo grau de liberdade para mudar a política econômica e da pouca margem de manobra para inovações nas políticas públicas, a política externa passa a ser uma forte candidata à demonstração da diferença com relação às políticas de seu antecessor e espaço para afirmação das credenciais progressistas do governo.

Na área social, o programa Fome Zero também foi pensado como um diferencial em relação ao passado, ainda que problemas de concepção e de coordenação tenham dificultado sua implementação. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas na

sua negociação, a agenda da reforma da Previdência também foi reconceituada de uma questão fiscal para uma de equidade entre categorias ocupacionais e de justiça entre gerações.

Não se pode afirmar que o governo Lula configure um caso de violação de mandato, uma vez que, ainda na campanha eleitoral, o discurso do candidato afirmava a preocupação em “assegurar condições de governabilidade” ao país. Por outro lado, também durante a campanha, Lula foi explícito no que diz respeito ao compromisso de “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”.¹⁰ Para alguns analistas, foi exatamente o comprometimento com a agenda da credibilidade econômica que garantiu espaço para uma política externa mais assertiva e com nítido diferencial em relação ao governo anterior. Outros, ao contrário, acreditam ser insustentável no tempo a simultaneidade entre uma política macroeconômica ortodoxa e uma política externa heterodoxa.¹¹

O significativo é que o governo Lula recebeu um claro mandato de quem o elegeu para perseguir uma política externa mais afirmativa de promoção do desenvolvimento auto-sustentado e socialmente equitativo e para exercer uma presença soberana no mundo.¹² Ademais, é notório o consenso na sociedade brasileira com respeito à vocação universalizante e autonomista das orientações progressistas de política externa. Por outro lado, o próprio Executivo dispõe de maior margem de manobra nas questões de política externa, uma vez que não apenas assim tem sido a tradição brasileira, como a própria Constituição delega ao presidente da República o poder de agenda em questões externas.

O parâmetro de referência passou a ser os experimentos anteriores da *política externa independente* da década de 1960 e do *pragmatismo responsável* da de 1970, com as adaptações necessárias para se inserir na conjuntura internacional do início do século 21. O contraponto conceitual não poderia ser mais significativo com a definição conceitual da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso de “autonomia pela integração” em oposição à “autonomia pela distância”.

No geral, em termos de países e temas, porém, as agendas bilateral e multilateral do governo Lula não são tão distintas das de seu antecessor: revitalização e ampliação do Mercosul; intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; *relações maduras* com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com as potências regionais China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações

10 Artigo de Lula, ainda candidato, de agosto de 2002, citado em MAIOR, 2003.

11 Ver, respectivamente, entrevista de Luiz Werneck Vianna para o jornal *Folha de S. Paulo*, em 6 de abril de 2003, e o texto de Marcelo de Paiva Abreu, “Limites da esquizofrenia”, publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 26 de maio de 2003.

12 Cf. MAIOR, op. cit.

Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Européia –, assim como na conformação das novas regras que regerão as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. Essa relativa estabilidade da agenda diplomática reflete tanto o peso da geografia nas relações internacionais dos países como o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral.

Novo protagonismo político

A principal mudança do projeto internacional do governo Lula é de perspectiva, de visão da ordem internacional que o informa. Ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão –, repudiando, assim, as orientações terceiro-mundistas, um dos eixos do modelo globalista pretérito, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial. Isso se aproxima do que alguns(mas) analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton, ou seja, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, mas com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica.

Nessa visão, a primazia estadunidense não é percebida como danosa pelos demais membros do sistema internacional, uma vez que o “auto-interesse esclarecido” do hegemônico conduziria ao investimento na criação e na consolidação de instituições multilaterais que, em última análise, seriam funcionais à gestão internacional e à manutenção da preeminência dos Estados Unidos. Em última análise, a unipolaridade seria legitimada por via da disposição e capacidade do hegemônico em produzir bens coletivos para os demais países.¹³

O entendimento da ordem internacional que transparece nos pronunciamentos e iniciativas do governo Lula é distinto. Ainda que reconhecendo o predomínio militar dos Estados Unidos, a avaliação da ordem econômica é mais matizada, em função da criação do euro que enfraqueceu o poder do dólar e, conseqüentemente, fortaleceu a União Européia. Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos Estados Unidos na região.

Nessa percepção, a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente, e isso, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências

em um esforço contra-hegemônico. Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia estadunidense e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores.

Não é o caso de se discutir até que ponto os acontecimentos do início de 2003 inviabilizaram o componente multilateral de tal cenário. Importa saber que somente uma avaliação da ordem contemporânea com tendências à multipolaridade confere sentido a uma estratégia internacional que enfatiza a dimensão de protagonismo político e o plano multilateral de discussão das questões globais.

A idéia de que existe espaço para uma presença internacional mais afirmativa do Brasil, como propõe o projeto do governo Lula, não é fruto apenas do voluntarismo a informar a política externa de um governo de centro-esquerda, mas reflete uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas.

No mesmo sentido, mas com direção inversa, a aliança pragmática com as principais potências econômicas e a abdicação de qualquer papel protagonista no campo político que possa prejudicar os interesses dos Estados Unidos espelham um juízo do contexto internacional como bastante restritivo à ação autônoma dos países médios. O principal recurso dos países médios na economia globalizada é sua condição de mercado emergente. Na gestão Cardoso, havia clara sintonia entre a política macroeconômica e a política externa. Na gestão atual, ao contrário, a convivência entre políticas ortodoxas e heterodoxas é assumida como vetor importante do projeto de governo.

Esse novo protagonismo ficou evidente, logo no início do governo, no papel de mediação que o Brasil buscou desempenhar nos planos global e regional. A participação do presidente Lula nos fóruns de Davos e de Porto Alegre e a intermediação brasileira por ocasião da crise na Venezuela foram iniciativas que não apenas deram grande projeção internacional ao novo governo, como também, segundo assessores internacionais, constituíram uma oportunidade para a explicitação de três dimensões da nova política externa petista: *afirmação nacional, reconstrução da auto-estima do povo e defesa dos interesses nacionais*. No primeiro caso, o presidente Lula pode se apresentar como um mediador com credibilidade entre dois mundos opostos e representante de um modelo alternativo quer ao desempenho economicamente sofrível e socialmente iníquo da aplicação da receita neoliberal, quer à crise generalizada dos experimentos de esquerda. Por outro lado, a proposta brasileira de criação do

13 A mais sofisticada representação teórica dessa visão é a ordem constitucional desenvolvida por G. John Ikenberry. Ver IKENBERRY, op. cit.

Grupo de Amigos para a Venezuela também foi considerada uma vitória diplomática na mediação brasileira entre os governos Bush e Chávez.

Liderança coletiva

Outra indicação do objetivo de ampliar a *presença soberana* do país é dada pela simultaneidade das propostas de revitalização do Mercosul; pela intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos de língua portuguesa; pela iniciativa brasileira com as principais potências no sentido da reforma da arquitetura decisória das Nações Unidas; e pela inclusão do Brasil como membro permanente de seu Conselho de Segurança.

Ao advogar a mudança de *status* do país nesse fórum de discussão global e, portanto, o reconhecimento de sua condição de potência média, a política externa também sinalizou que estaria disposta a arcar com os custos do exercício de uma liderança cooperativa na sua circunvizinhança, cedendo, ainda, às demandas de seus sócios mais fracos no sentido de reforçar a dimensão institucional do Mercosul.

Juntas, essas iniciativas representam uma mudança sensível na forma como a política externa sempre operou, com base na manutenção da flexibilidade e da liberdade de ação e pouca disposição para aceitação de injunções multilaterais no plano regional. A mera explicitação da aspiração de liderança representa a superação de arraigada sensibilidade da diplomacia profissional à questão, embora, na prática, o Brasil tenha se comportado sempre levando em conta a assimetria de recursos entre o país e os demais vizinhos geográficos.

Por outro lado, a idéia de uma liderança brasileira na região que possa compensar a assimetria com respeito aos Estados Unidos não é nova. Entretanto, para que essa liderança não seja entendida pelos vizinhos como um exercício disfarçado de hegemonia, ou como instrumento tático nas negociações com a potência do Norte, é necessária uma demonstração real de que o Brasil está disposto não apenas a incorrer em determinados custos para garantir as escolhas soberanas de seus vizinhos, como também a abrir mão do arraigado viés soberanista nas suas relações com eles.

Um componente crucial de uma política sul-americana de alto perfil e do projeto internacional do governo Lula passa pela reação da Argentina. É pouco provável que esse país aceite a liderança regional do Brasil e um *status* menor para si mesma. Todavia, a valorização política do espaço sul-americano depende do exercício de uma liderança cooperativa capaz de assumir o ônus da gestão da ação coletiva regional.

O caso da Europa, por sua vez, demonstra que a projeção internacional daquela região só foi possível quando França e Alemanha aceitaram partilhar os dividendos e as responsabilidades de uma liderança coletiva. No caso em pauta, há um complicador a mais, uma vez que a postulação de uma vaga de membro

permanente no Conselho de Segurança, se viabilizada, só contemplará um dos dois países. Outro fator limitante desse pleito de mediador regional é a enorme atração que os Estados Unidos exercem sobre os países da região, recentemente demonstrada pela recepção negativa à proposta brasileira da negociação em três trilhos da Alca.

O estabelecimento de *relações maduras* com Washington significa, em última análise, a aceitação pelos Estados Unidos dessa aspiração brasileira de estabelecer uma *presença internacional soberana*. O encontro entre os presidentes Lula e Bush, em junho de 2003, foi um sinal de que os Estados Unidos reconhecem a posição ímpar do Brasil em um contexto de instabilidade econômica e política na região.

Aparentemente, a heterodoxia da política externa, condenando a invasão do Iraque, por exemplo, seria palatável aos Estados Unidos desde que se mantivesse a ortodoxia da política macroeconômica. Por outro lado, até o momento, não ocorreram divergências entre os dois países em questões regionais – Colômbia e tríplice fronteira, por exemplo –, que possam ser definidas como ameaças à segurança nacional estadunidense, na dinâmica do processo de expansão de seu perímetro de segurança.

Uma política externa afirmativa do Brasil interessa à Europa e às demais potências regionais, China, Rússia, Índia e África do Sul, tendo em vista que contribui para ampliar o movimento equilibrador à unipolaridade estadunidense. Contudo, a despeito do apoio público de alguns desses países à intenção do Brasil de ser membro permanente do Conselho de Segurança, a questão é ambígua para essas mesmas potências.

Quanto mais se afirmam o poder e a assimetria dos Estados Unidos com relação a seus *competidores mais próximos*, mais importante se torna para os últimos a resistência política, uma vez que própria assimetria bélica reduz os incentivos de uma eventual resistência militar. Nesse contexto, manter a exclusividade do acesso e o direito de veto no Conselho de Segurança são recursos de influência crucial para essas potências. Uma eventual reforma da estrutura decisória que democratizasse a participação no conselho diminuiria o *status* internacional conferido pela exclusividade de acesso a esse espaço de poder político.

Ao fim e ao cabo, o principal desafio externo ao projeto internacional do governo Lula reside na forma como vai evoluir a conjuntura mundial: se serão ampliados os espaços de manobra ou se, ao contrário, a postura unilateral da política externa dos Estados Unidos será aprofundada. As seqüelas sobre o arcabouço multilateral das Nações Unidas da estratégia de poder no Iraque são consideráveis. Ainda que o sistema não tenha sido destruído, as sucessivas *vitórias* do governo Bush no plano externo são sugestivas do que ainda se pode esperar da conduta externa desse governo. Contudo, não se deve deixar de levar em conta que a militarização da sua política externa também poderia levar à sua derrota política doméstica.

Se desafios externos ponderáveis poderão levar, no futuro, a um redimensionamento das aspirações do projeto internacional do governo Lula, a política externa cria, na arena doméstica, oportunidades virtuais de inovação. A primeira delas é a possibilidade de uma experiência de política externa de viés autonomista em um contexto democrático.

O experimento da *política externa independente* não prosperou por conta da inevitável contaminação entre as políticas interna e externa, consequência das fortes injunções geopolíticas do período da Guerra Fria. Por outro lado, o *pragmatismo responsável* foi uma política formulada no governo militar, sendo parte do projeto de poder do regime autoritário. A aspiração internacional de *presença soberana* do governo Lula, mesmo com eventuais redimensionamentos, seria o primeiro a vingar em solo democrático.

A segunda oportunidade, e também desafio, diz respeito à democratização do processo decisório da política externa. Enquanto esteve na oposição, o PT foi um dos partidos mais atuantes no controle da política externa, contribuindo para aumentar sua legitimidade interna. São de autoria de parlamentares do PT algumas das principais propostas legislativas circulando no Congresso Nacional, visando conferir ao Legislativo formas de controle *ex ante* nas negociações econômicas internacionais.

No processo da Alca, o respaldo eleitoral do presidente Lula, que obteve cerca de 61% dos votos válidos, deu mais credibilidade à postura negociadora brasileira no sentido de só garantir a ratificação doméstica de um futuro acordo que contemple os principais interesses do país. Caso implemente algumas das propostas clássicas do PT de democratização do processo decisório, o governo Lula será responsável por uma virada histórica na política externa.

Ainda é cedo para avaliar até que ponto, diante dos parâmetros disciplinadores da economia mundial e da estrutura unipolar do sistema internacional, o atual governo poderá, de fato, trilhar o caminho do desenvolvimento auto-sustentado e da justiça social. Por ora, é no projeto internacional que reside uma das principais novidades da eleição do primeiro governo de esquerda no Brasil. ■

Referências

- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 1, 2002.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*, v. 9, n. 1, 2000.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa*, v. 11, n. 2, 2002.
- IKENBERRY, G. John. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.
- MAIOR, Luiz A.P. Souto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n. 1, 2003.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Cúpula de Washington. *Conexão América*, n. 35, Colunas RelNet, 28 jul. 2003. Disponível em: <www.relnet.com.br>
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.
- ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world role*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

◎ PANORAMA MUNDIAL



Debate sobre injustiça social, do Parlamento para as ruas

ANDILE MNGXITAMA

ANN EVELETH



As conquistas democráticas da transição de 1994 na África do Sul passaram a sofrer pressões à medida que os novos líderes adotavam políticas neoliberais diante das reivindicações da maioria pobre por uma rápida transformação social e econômica. Nessa época, “12 milhões de sul-africanos não tinham acesso à água potável, 20 milhões não possuíam acesso a saneamento adequado [...] e mais de 20 milhões não tinham eletricidade”,¹ enquanto 87% das terras estavam em mãos de cerca de 60 mil agricultores(as) brancos(as).

Para transformar a economia, o governo adotou a Estratégia de Crescimento, Emprego e Redistribuição (Gear, na sigla em inglês) em 1996. Sua premissa principal é a de que uma forte disciplina fiscal, flexibilização da mão-de-obra e privatizações desenvolveriam a economia, atraindo investimentos estrangeiros. Várias formas de privatização – da venda total até parcerias com o setor privado – têm sido implementadas em setores que vão do turismo a telecomunicações, das linhas aéreas às ferrovias. Todas essas privatizações resultaram em perdas de emprego e aumentos nos custos dos serviços. Entretanto, as privatizações têm sido justificadas com argumentos de que os serviços estão fora do escopo da responsabilidade estatal e que promovem a eficiência e a geração de renda para os projetos de desenvolvimento governamentais.

Cidadania em cifras

Mais generalizada do que essas grandes privatizações, altamente divulgadas, é a gradual expansão de um conceito apresentado como “parceria público-privada” (PPP) entre governos municipais e, principalmente, capitais multinacionais. Como as PPPs não requerem a venda de bens do Estado, é comum que esses negócios sejam concebidos fora da vigilância pública. Embora os Estados locais mantenham a propriedade nominal, as empresas assumem o desenvolvimento da infra-estrutura, a prestação dos serviços, a fixação dos preços e a arrecadação. É justamente nesse campo que o neoliberalismo tem cobrado o preço mais alto do setor mais pobre da população, à medida que os princípios da “recuperação de custos” têm precedência sobre os direitos humanos básicos, resultando em desconexões ou cortes generalizados dos serviços. Esses mecanismos também são cada vez mais usados pelos governos locais, mesmo na ausência de parceiros privados.

Em consonância com os princípios da “recuperação de custos”, os serviços básicos foram transformados em mercadorias, solapando o acesso das pessoas pobres ao abastecimento de água, um serviço local no qual as PPPs se espalharam rapidamente. A introdução de taxas de consumo exorbitantes em comunidades que antes recebiam o serviço gratuitamente representa a rejeição neoliberal às soluções de subsídios cruzados oferecidas pela sociedade civil, nas quais as parcelas ricas pagariam uma porção maior dos custos totais dos serviços.

Ao contrário, o envolvimento das multinacionais e o império do lucro no abastecimento da água têm levado a que os(as) consumidores(as) mais pobres (especialmente em áreas rurais) terminem pagando tarifas mais altas para subsidiar pessoas ricas, principalmente brancas, suburbanas e empresárias. Por exemplo, 25% da oferta total de água é consumida pela indústria e pela mineração, 50% pela agricultura comercial e 12% da água é utilizada em jardins e piscinas da classe média, majoritariamente branca. A população pobre sul-africana, cerca da metade do contingente total, consome somente 1% ou 2% da oferta de água nacional.²

A estratégia principal para a água é a de “construir, operar, capacitar e transferir” (Bott, na sigla em inglês), adotada em 1997, que privatiza a prestação de serviços, no lugar do bem em si. Após um longo período de investimento de seu próprio capital e da “prestação” do serviço, a empresa privada devolveria a atividade ao governo. Durante esse período, o setor privado realiza os serviços na base exclusiva do lucro, em que a “recuperação de custos” é o princípio diretivo.

Mais de oito anos após o fim do *apartheid*, é evidente a falácia dessa política. Em 1994, cerca de 12 milhões de pessoas não tinham acesso à água potável. Embora o governo informasse que havia dado acesso à água a 7 milhões de novos e novas

¹ “The cost of living: how selling basic services excludes the poor”, South African People and Environments in the Global Market, Folheto 3, Groundwork, 2002.

² COTTLE, E.; DEEDAT, H. The cholera outbreak: a 2000–2002 case study of the source of the outbreak in the Madlebe Tribal Authority areas, Uthungulu Region, KwaZulu-Natal. RDSN, ILRIG, 2002.

consumidores até fevereiro de 2002, um relatório enfaticamente crítico, publicado por um organismo oficial, o Conselho de Pesquisas de Ciências Humanas, revelou que quase 10 milhões de pessoas tiveram seu abastecimento de água desconectado no mesmo período. Desde o fim do *apartheid*, o verdadeiro número de pessoas que não têm acesso a essa fonte básica de vida pode ter crescido.

O corte da conexão do serviço de água é o principal mecanismo de “controle de crédito” utilizado pelos provedores multinacionais, que não têm a obrigação social de fornecer água às camadas pobres. Para elas – especialmente aquelas que vivem em áreas rurais ou em densos assentamentos urbanos informais e não possuem saneamento adequado –, essas desconexões resultaram em surtos de cólera e centenas de mortes, uma vez que as pessoas eram forçadas a utilizar fontes de água contaminadas. O sistema de cartões pré-pagos é utilizado para garantir o pagamento. Esses cartões são recarregados com o pagamento de uma taxa, e, quando a quantia está esgotada, o acesso é automaticamente cortado.

No setor elétrico tem ocorrido o mesmo fenômeno de grande número de desconexões, que ofuscam a prestação de novos serviços. Assim aconteceu antes da entrada da Eskom, empresa estatal de eletricidade, na bolsa de valores. Em 1994, havia mais de 20 milhões de sul-africanos(as) sem acesso à eletricidade, e a Eskom estabeleceu metas para realizar mais de 350 mil novas conexões por ano, em uma grande campanha de expansão. No entanto, ao mesmo tempo, a empresa começou o processo de *comercialização* (típico precursor da privatização total na África do Sul), incluindo medidas estritas de “controle de crédito” e de “recuperação de custos”.

Segundo estudo do Centro de Informação Alternativa e Desenvolvimento (Aidc, na sigla em inglês), as alegações do governo de que o programa de eletrificação da Eskom realizou 4 milhões de novas conexões desde 1994 são curiosamente compensadas pelo fato de que o consumo de eletricidade diminuiu durante o mesmo período. Claramente, a explicação é o número crescente de desconexões e o consumo baixo que as pessoas pobres se impõem por não poderem pagar a conta de eletricidade. O relatório do Aidc revelou que o número mensal de desconexões subiu fortemente de 22.320 em 1996 para 98.775 em 2001. Os últimos dados mostram claramente os avanços das novas 29.167 ligações que a Eskom planeja realizar mensalmente. No melhor dos casos, o número de pessoas que perdem acesso a cada mês é três vezes maior do que o de novas pessoas usufruindo do serviço.³

A comercialização de serviços essenciais, como água e eletricidade, não impediu que o Estado vinculasse seus esforços de “recuperação de custos” ao acesso da população pobre à moradia. Um estudo recente realizado pela Rede de Desenvolvimento de

Serviços Rurais revelou que mais de 2 milhões de pessoas foram despejadas de seus lares desde 1994 porque não pagaram suas contas de água.⁴ O princípio pelo qual os(as) pobres, dependentes do apoio do Estado, perdem acesso a todos os serviços porque não podem pagar por um deles é fonte de um profundo descontentamento social.

Além dos despejos urbanos, diretamente relacionados ao não-pagamento de outros serviços, os esforços de privatização municipal direcionados à venda de unidades habitacionais públicas à população de baixa renda têm desalojado milhões de pessoas. Essas pessoas não tiveram recursos para pagar o preço estabelecido para o imóvel que já haviam pago muitas vezes por meio do aluguel. Embora o governo afirme que entregou mais de 1 milhão de casas novas desde 1994, despejos e remoções forçadas de assentamentos informais – para abrir espaço para os planos de *desenvolvimento* privados, que incluem centros comerciais e parques de diversão – comprometeram quaisquer avanços.

Agora, os sem-teto estão obrigados a fazer uma “contribuição própria” antes que o governo possa conceder subsídios habitacionais. Essa política permite que as pessoas com recursos driblem a fila de espera. As exigências de “recuperação de custos” e de “contribuição própria”, em um contexto de pobreza generalizada, equivalem a negar o direito de cidadania. Os verdadeiros cidadãos são aqueles com dinheiro no bolso.

Indignação e fome

Estimativas relativamente conservadoras revelam um índice de desemprego entre 30% e 40% da População Economicamente Ativa (PEA). A privatização é uma das principais causas do crescente desemprego. Este tem aumentado principalmente porque, nos últimos 15 anos, tanto o setor público como as empresas privadas eliminaram grande quantidade de postos de trabalho permanentes de baixa capacitação. De acordo com dados do Instituto de Estatísticas do Estado (StatsSA), a média de domicílios de famílias negras perdeu 19% de sua renda real desde 1995, enquanto a média de domicílios de famílias brancas cresceu 15%.

Em flagrante contradição com as afirmações governamentais de que estaria “desracionalizando” a economia, o domicílio médio de famílias brancas teve renda seis vezes maior do que o domicílio médio de famílias negras no ano 2000, enquanto a distância de renda entre as raças era de 400% em 1995. Além disso, a parcela 40% mais pobre dos domicílios teve uma queda de 16% na sua renda total durante o mesmo período, com a parcela 20% mais rica apropriando-se de 65% de toda a renda dos domicílios.⁵ O StatsSA informa que a taxa de desemprego subiu fortemente, de

4 COTTLE e DEEDAT, op. cit.

5 O percentual de domicílios com renda de menos de US\$ 73 mensais cresceu de 20%, em 1995, para 28%, em 2000. Durante esses cinco anos, os 80% dos domicílios mais pobres gastaram uma proporção maior em alimentos. BUSINESS DAY. StatsSA income figures make gloomy reading. *Business Day*, 22 nov. 2002.

3 Alternative Information and Development Centre. Back to candles and lamps. *Daily Dispatch*, 24 ago. 2002.

16%, em 1995, para quase 30%, em 2002. Entretanto, outras estimativas que utilizam definições diferentes da PEA colocam a taxa de desemprego entre 40% e 43%.

O legado racialmente enviesado que estrutura a distribuição de terras no país não mudou. Desde 1994, menos de 2% dos 122 milhões de hectares de terra do país mudaram de dono, com a implementação do programa neoliberal. Enquanto isso, 19 milhões de pobres e sem-terra nas zonas rurais e 7 milhões de pobres e sem-terra nas zonas urbanas precisam de terra.

Trabalhadores e trabalhadoras urbanos desempregados retornaram às áreas rurais, procurando terra para cultivar alimentos. Os custos crescentes dos alimentos agravaram a crise da terra. A última Pesquisa do Nível de Subsistência dos Domicílios revelou que a população sul-africana mais pobre sofreu em 2002 o maior aumento anual do custo de vida básico dos últimos 30 anos (17,1%). Cerca de 60% desse aumento está relacionado aos gastos com alimentação. O aumento dos preços dos alimentos desencadeou tal indignação em 2001 que o governo se viu obrigado a tomar uma atitude – embora tenha concedido somente aumentos mínimos nos subsídios sociais – ou, então, teria de enfrentar a possibilidade de distúrbios sociais.⁶

O acesso à terra para a produção de alimentos de consumo doméstico representa um mecanismo importante para evitar a fome. Mas o governo tem desprezado essa possibilidade em favor de seu mantra de “recuperação de custos”. Em 1999, o principal programa de reforma agrária sofreu drástica mudança, passando de uma linha de atuação voltada às parcelas pobres para a criação de uma classe de agricultores comerciais negros. O mecanismo principal dessa mudança foi a imposição da exigência de “contribuição própria” para quem buscava acesso à terra pelo Programa de Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola (LRAD, na sigla em inglês). Essa exigência desestimulava a entrada dos pobres na economia agrícola, pois eles tinham poucas probabilidades de arcar com seus próprios insumos de capital.

Os movimentos sociais se fortaleceram nos últimos anos.⁷ E se engajaram num leque de ações locais e nacionais, incluindo ocupações de terra, reconexões do serviço de eletricidade, retomadas de casas para quem foi removido(a) à força ou despejado(a), assim como marchas e manifestações. Esses movimentos uniram suas forças, com apoio de grande número de movimentos internacionais, para liderar uma marcha de protesto de 30 mil pessoas, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – realizada em Johannesburgo, em agosto de 2002. Tal manifestação destacava a distância entre o compromisso do governo com desenvolvimento sustentável e a realidade dos patamares decrescentes de desenvolvimento como consequência do neoliberalismo.⁸ Centenas de pessoas foram presas e detidas, especialmente na semana da Cúpula. Muitas sofreram espancamentos e humilhações. Na maior parte, os casos tinham sido arquivados quando os(as) participantes dos protestos compareceram aos tribunais. Estava claro que a democracia começava a tirar suas luvas.

Em todos os setores da economia sul-africana, políticas socioeconômicas voltadas para interesses do capital nacional e estrangeiro – em vez de voltadas para o crescimento econômico – resultaram na acumulação crescente de riquezas nas mãos de uma pequena elite e no crescente empobrecimento e exclusão da maioria. O desespero da população não pode prosseguir sem que haja uma grande ruptura social, à medida que as pessoas perdem a paciência com as promessas da economia do *trickle-down*.^{NT} A distância entre pessoas ricas e pobres já começou a transferir o centro do debate socioeconômico dos corredores do Parlamento para as ruas. Tudo indica que essa situação vai perdurar. ■

Comitê Nacional da Terra
<andile@nlc.co.za>

6 StatsSA, Pesquisa do Nível de Subsistência dos Domicílios, outubro de 2002. Segundo a pesquisa, no último ano, o custo do alimento básico *mealiemeal* (farinha de milho) aumentou 110%, as batatas, 82%, o repolho, 60% e o leite em pó, 38,5%. De acordo com um estudo do Departamento de Medicina da Universidade da Cidade do Cabo, cerca de 43% dos domicílios sul-africanos não podem pagar uma dieta adequada (cf. TRENCH, Andrew. Food prices break 30-year record. *Sunday Times*, 5 out. 2002). Há também relatos de mortes de crianças por desnutrição (cf. MKHIZE, Thabo. 166 SA children die from starvation. *Sunday Times*, 21 jul. 2002).

7 Incluindo o Movimento dos Sem-Terra (nacional), a Campanha contra os Despejos (Cidade do Cabo), o Fórum dos Cidadãos Conscientes (Durban) e o Fórum Antiprivatização.

8 Centro da Mídia Independente (Independent Media Centre), África do Sul. Disponível em: <www.imc-sa.org.za>.

NT Teoria econômica segundo a qual benefícios financeiros concedidos a grandes empresários(as) e investidores(as) terminariam beneficiando pequenos(as) empresários(as) e o público consumidor.

Direitos sociais, viés para a reconstrução democrática*



Durante a década de 1990, as políticas econômicas argentinas se caracterizaram pelo aprofundamento do modelo neoliberal promovido pelas instituições multilaterais de crédito. Nesse período, o governo garantiu a manutenção de câmbio extremamente elevado, financiado em grande medida pelo alto endividamento e sem nenhuma relação com a estrutura produtiva do país.¹

Nesse contexto, foi possível garantir uma alta rentabilidade aos setores de serviços públicos e financeiros, que, depois de um processo de privatizações, foram oligopolizados por empresas privadas de capitais externos. Isso incluiu a privatização da maioria dos serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, gás, telefonia e petróleo. Por sua vez, a transferência maciça de empresas públicas para mãos privadas coincidiu com um processo em que a economia foi cada vez mais concentrada e controlada por estrangeiros.

Tal situação, combinada com a completa liberalização da conta de capitais, permitiu a remessa de divisas para o exterior sem nenhum tipo de restrição. O resultado disso é a existência, nesse âmbito, de um montante de capitais originados da Argentina equivalente à dívida externa do país.² Essa conjuntura tornou-se cada vez mais insustentável e desembocou, no fim de 2001, na desvalorização do peso em relação ao dólar³ de quase 75% e na declaração de inadimplência de grande parte de sua dívida externa.

A desvalorização argentina foi causada, em grande parte, pela Lei da Conversibilidade, que fixou o valor do peso ao dólar dos Estados Unidos. Esse tipo de câmbio inflexível – proposto

inicialmente para reduzir a alta inflação – foi mantido até as últimas conseqüências pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela comunidade financeira e foi avaliado como a chave da estabilidade. Entretanto, o valor do peso subiu simultaneamente ao do dólar, reduzindo, de modo artificial, o preço das importações e aumentando o déficit da balança de pagamentos de tal forma que a situação tornou-se insustentável para os investidores. A fuga maciça de capitais em 2001 selou finalmente o destino do país.

Indicadores alarmantes

Essa crise econômica, somada à crise política e social, foi produzida, entre outros fatores, por cinco anos consecutivos de recessão e provocou a renúncia do então presidente Fernando de la Rúa. As reivindicações de mudanças, expressas dramaticamente pela sociedade em dezembro de 2001, foram mantidas inalteradas durante o governo de transição dirigido por Eduardo Duhalde, limitado a administrar a crise, sem implementar soluções alternativas à erosão dos direitos sociais de setores cada vez mais amplos da população. Ao contrário, em alguns casos, o governo promoveu medidas regressivas.

As variáveis sociais ficaram totalmente fora de controle, consequência de um processo caracterizado pela concentração de riqueza e aumento inédito da pobreza. Nesse marco, a falta de medicamentos e o desabastecimento de insumos básicos nos hospitais públicos foram um dos elementos mais importantes para evidenciar a crise socioeconômica.

Durante a última década, o número de pessoas que desceu abaixo da linha de pobreza e da linha de pobreza extrema (indigência) aumentou de forma lenta e contínua. O desenvolvimento das variáveis sociais demonstra que, além de levar os índices de pobreza e de pobreza extrema a patamares incompatíveis com o sistema democrático, as políticas econômicas implementadas mais recentemente não fizeram nada.

Em outubro de 2002, 57,5% da população – em torno de 20,7 milhões de pessoas – vivia abaixo da linha de pobreza, de acordo com a Pesquisa Permanente de Domicílios (PPD) feita

* Artigo baseado em relatório preparado por Luis Campos, Jimena Garrote e Gabriela Kletzel, integrantes do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels).

1 Em 1991, a dívida externa do setor público argentino era de US\$ 58,588 bilhões. Em março de 2003, o montante subiu para US\$ 136,967 bilhões. Fonte: "Balance de pagos del I trimestre de 2003", Indec, junho de 2003.

2 Uma comissão da Câmara de Deputados nacional assinalava que os valores de residentes argentinos(as) no exterior (ativos financeiros e não-financeiros) somavam, em dezembro de 2001, algo em torno de US\$ 127,074 bilhões, colocados em depósitos, ações, bens, divisas etc. Não é um fenômeno novo, pois a variação dos ativos no exterior entre 1992 e 2001, segundo os deputados, tinha sido de US\$ 73,332 bilhões. (GAMBINA, Julio. *Seis meses en picada*: datos de la crisis económica. Centro de Estudios, Formación e Información da FJA. Junho de 2002.)

3 Depois da crise de 2001, o peso argentino (que corresponde ao cifrão – \$) se desvalorizou em relação ao dólar dos Estados Unidos, passando da paridade de \$ 1 = US\$ 1 para \$ 3,60 = US\$ 1, em outubro de 2002. Em junho de 2003, o valor do dólar estava equilibrado em torno de \$ 2,80.

pelo Instituto Nacional de Estatística e Censo (Indec). A situação fica ainda mais dramática ao se analisar a evolução do número de pessoas que desceram para o índice de pobreza extrema. São 27,5% da população – ou, aproximadamente, 9,9 milhões de pessoas –, um aumento de mais de 100% em relação à medição efetuada em outubro de 2001, quando a pobreza extrema abarcava 4,9 milhões de pessoas.⁴

A situação difere nas distintas regiões do país. No mês de outubro de 2002, o número de pessoas na pobreza extrema em muitos aglomerados urbanos do interior, como Gran Tucumán, Concordia, Gran Resistencia e Corrientes, atingia a mais de 40% da população.^{NE1}

Por outro lado, as informações da PPD de outubro de 2002 permitem fazer análises do impacto diferencial da pobreza em diferentes setores da população, especialmente nas crianças: três de cada quatro (75%) pessoas com menos de 18 anos se encontravam abaixo da linha de pobreza, e 42,7% sobreviviam na pobreza extrema. Em 17 províncias, a pobreza nessa faixa etária superou 70%,⁵ e, em Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones e Salta, ultrapassou 50%.

O aumento do desemprego deve também ser analisado nesse contexto de pobreza e de pobreza extrema. Segundo dados do Indec, o recorde histórico da taxa de desemprego ocorreu no mês de maio de 2002, quando atingiu 21,5% da população economicamente ativa (PEA).⁶ A taxa só diminuiu no mês de outubro daquele ano, depois que foram incluídos como empregados quase 2 milhões de beneficiários do programa Chefes de Família Desempregados, principal programa social implementado pelo governo nacional a partir de maio daquele ano.

Segundo os dados dessa última medição, o desemprego alcançou 17,8% da PEA, e o subemprego atingiu 19,9%.⁷ Entretanto, as próprias estatísticas oficiais permitem fazer uma

análise alternativa do fenômeno: se não considerarmos como empregadas as pessoas beneficiadas com o programa Chefes de Família Desempregados, o desemprego teria subido a 23,6% da PEA.⁸ Além disso, levando em conta os índices sem precedentes de pobreza e de pobreza extrema, a condição de pessoa empregada não significa acesso a uma vida digna. Os dados do Indec indicam que a renda de 30% da PEA não é bastante para adquirir a cesta básica de alimentos e serviços, necessária para que uma pessoa adulta esteja acima da linha de pobreza.^{NE2}

Por outro lado, à proporção que a maioria da população argentina vai empobrecendo, uma pequena fração está enriquecendo continuamente, avançando com um processo de concentração de riqueza que transforma a estrutura social existente no país – caracterizada pela presença de setores médios amplos e a possibilidade, por parte dos setores de menores rendas, de satisfazer seus direitos sociais. Nesse sentido, comparando a renda da parcela da população 10% mais pobre com a da parcela 10% mais rica, esta superava aquela em 26,7 vezes, em outubro de 2002. Isso significa que, enquanto a parcela mais pobre se apropria de 1,4% da renda, a parcela mais rica fica com 37,4%.⁹ Essa distância entre pessoas pobres e ricas é provavelmente a maior da história da Argentina e explica, em grande parte, o quadro de desagregação social nacional. Também por isso é incompreensível que, num país onde a produção de alimentos poderia satisfazer as necessidades de 330 milhões de pessoas, cerca de um quarto da população (quase 10 milhões) passe fome.¹⁰

4 De acordo com a metodologia usada pelo Indec na PPD, a medição da pobreza pelo método da “linha de pobreza” consiste em estabelecer, com base na renda dos domicílios, a capacidade de satisfazer – por meio da compra de bens e serviços – um conjunto de necessidades alimentares e não-alimentares consideradas essenciais. Por outro lado, o conceito de “linha de pobreza extrema” utilizado pelo Indec procura estabelecer se os domicílios têm renda suficiente para adquirir uma cesta de alimentos capaz de satisfazer um limiar mínimo de necessidades energéticas e protéicas. Dessa maneira, são considerados na pobreza extrema os domicílios que não superam esse limiar ou essa linha.

NE1 Os últimos dados retirados do site do Indec, quando do fechamento desta edição, datam de maio de 2003. Nesse período, o percentual da população abaixo da linha de pobreza ficou em 54,7% (13.002.000 pessoas), e o de pobreza extrema, em 26,3% (6.251.000 pessoas). Quanto ao percentual relacionado aos aglomerados urbanos, ele permaneceu o mesmo.

5 Trata-se de Entre Ríos (84,4%), Corrientes (84,3%), Chaco (84%), Tucumán (82,8%), Misiones (82,6%), Jujuy (82,6%), Salta (81,6%), Formosa (79,4%), Santa Fé (77,5%), La Rioja (77,4%), Buenos Aires (77,1%), Santiago del Estero (77,1%), San Luis (77,1%), San Juan (77%), Córdoba (74,9%), Catamarca (74,9%) e Mendoza (73,8%). Fonte: Siempro, baseado na PPD do Indec, outubro de 2002.

6 Indec, PPD, maio de 2002. A PEA é composta pelas pessoas que têm uma ocupação ou que estão ativamente buscando emprego.

7 Sobre uma PEA revelada pela PPD de outubro de 2002, de um total de 10.311.000 pessoas, havia 1.841.000 pessoas desempregadas e 2.052.000 subempregadas.

8 Indec, PPD, outubro de 2002.

NE2 Segundo o site do Indec, em maio de 2003, o percentual de pessoas desempregadas havia caído para 15,6%, e o de pessoas subempregadas ficou em 18,9%. O programa Chefes de Família Desempregados estava beneficiando, nesse período, 2,4 milhões de famílias.

9 No entanto, é preciso notar que, em maio de 2002, essa relação era de 30,4 vezes – talvez a mais alta da história. A queda posterior deve-se exclusivamente à incidência dos subsídios pagos no contexto do programa Chefes de Família Desempregados. Como comparação, pode-se citar que, em 1974, a distância entre o primeiro e o décimo decil de renda era de 12,3 vezes, e em 1989, em plena hiperinflação, alcançava 23,1 vezes. Fonte: Equipes de Pesquisa Social (Equis). *Estudio distribución del ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos Pnud/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años.* Novembro de 2001, dados da PPD do Indec, maio de 2002.

10 Segundo dados da Secretaria de Agricultura e da Faculdade de Agronomia da Universidade de Buenos Aires (UBA) – publicados, em 31 de março de 2002, pelo suplemento *Cash* do jornal *Página 12* –, em 2002 foram produzidas 99 milhões de toneladas de alimentos, quantidade suficiente para alimentar 330 milhões de pessoas. Entretanto, deve ficar claro que essa informação somente deve ser entendida em termos da potencialidade e da existência de recursos no país para solucionar o problema da fome, e não como a disponibilidade efetiva de alimentos para aliviar a situação. Uma análise completa da possibilidade real de encontrar soluções para as situações de insegurança alimentar deve necessariamente incorporar considerações sobre o modelo de produção de alimentos existente no país e, especialmente, a introdução das monoculturas em grandes áreas do país. Ver o texto de J. Rullí, *La catástrofe alimentaria y la defensa del modelo*, disponível em: <www.biodiversidadia.org>.

Paliativos ao conflito

Em resposta à gravíssima situação social, o governo implementou uma série de programas sociais que repete a perspectiva assistencialista das políticas públicas da última década. Não se discute a forma de combater a pobreza, mas somente a maneira de conter os(as) pobres. Assim, a redistribuição de renda e o respeito estrito aos direitos sociais são temas ausentes do discurso oficial. Com a finalidade de garantir o “direito de inclusão familiar”, foi lançado, em maio de 2002, o programa Chefes de Família Desempregados. Essa é a arma principal do governo em termos de contenção social. Está dirigido a homens e mulheres chefes de família desempregados que tenham filhos e filhas menores de idade. Sua vigência se estendia originalmente até 31 de dezembro de 2002, mas o programa foi prorrogado por mais um ano. Em abril de 2003, segundo dados do Conselho Nacional de Administração, Execução e Controle,¹¹ o número de pessoas beneficiadas com o programa chegava a 1.987.875. Cada uma delas recebe um montante de 150 pesos e, em troca, deve participar de atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas.

O plano social formulado pelo governo nacional não é universal, pois não atinge todas as pessoas em situação idêntica de vulnerabilidade de direitos e não consegue sequer cobrir a metade das necessidades básicas alimentares de uma família típica, segundo as próprias medições oficiais. O valor da cesta básica de alimentos correspondente a duas pessoas adultas e a duas crianças atingiu, em junho de 2003, o total de 318,67 pesos.¹² O programa implementado nacionalmente não tem como objetivo combater a pobreza com estratégias que apontem seriamente para uma distribuição equitativa de renda; ao contrário, transformou-se num paliativo assistencial com a finalidade de diminuir o conflito social.

Já a Operação Resgate, lançada em novembro de 2002, na província de Tucumán, foi a expressão mais concentrada de intervenção estatal colocada em prática nos últimos anos. A iniciativa teve como estopim a comoção política gerada em âmbito nacional pela morte de 21 crianças desnutridas e as acusações e contra-acusações trocadas por funcionários(as) federais e provinciais sobre a responsabilidade do ocorrido. Essa não é uma realidade nova – remonta a vários anos. Entretanto, houve grande repercussão nos meios de comunicação, e o episódio converteu-se em uma das principais

preocupações públicas das autoridades de governo, conduzida como uma grande operação militar. Foram enviados para o local uma centena de veículos, dois helicópteros e pelo menos 300 pessoas, entre profissionais de saúde, enfermeiros(as) e pessoal capacitado para situações de emergência.

No entanto, em julho de 2003, as famílias das vítimas da fome continuavam na mesma situação. A maioria das residências das crianças falecidas estava localizada em lugares inacessíveis e não tinha condições mínimas de habitação. A maior parte não tinha banheiro, esgoto, cozinha ou água potável. Todas as famílias viviam em terrenos públicos ou em assentamentos ilegais. Raros são os pais e as mães que enviam suas crianças à escola, e, em geral, os(as) adultos(as) também são analfabetos(as). Somente nove famílias, das 21, conseguiram ajuda de planos sociais (Chefes de Família Desempregados). O restante, apesar de ter solicitado o benefício, não o obteve. A maior parte não recebe nenhum tipo de ajuda, sequer em mercadorias. Definitivamente, a Operação Resgate não “resgatou” ninguém e só foi útil para fazer o censo das pessoas desnutridas. A cifra divulgada é terrível: há aproximadamente 20 mil pessoas desnutridas em Tucumán.

Lucros vs. bem comum

Depois que assumiu a presidência, o ex-presidente Eduardo Duhalde reatou relações com o FMI, retomando as negociações para conseguir um novo acordo. Os funcionários do órgão enfatizaram as perdas sofridas pelas empresas de serviços públicos resultantes da desvalorização e insistiram na necessidade de aumentar as tarifas, ainda que a política de reajustes para pessoas mais pobres tenha se mostrado insustentável.

Essa atitude de querer satisfazer a todo custo os interesses das empresas privatizadas – além de ser eticamente questionável, se levarmos em conta a precariedade da situação social – era contrária à legislação argentina e ao próprio Convênio Constitutivo do FMI.¹³ Assim, em virtude 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. A lei restringe o aumento das tarifas a um processo de renegociação integral, no qual seja analisada a totalidade de cada contrato, com a participação de todas as partes interessadas, incluindo o público consumidor. No entanto, o Poder Executivo tentou muitas vezes introduzir o aumento de tarifas para cumprir as condições impostas pelo FMI. Porém, ele foi impedido judicialmente, por ser contrário ao estabelecido na lei.

Além disso, em princípio, o pedido de aumento de tarifas não está de acordo com as finalidades do FMI, conforme estabelecido em seu Convênio Constitutivo, parecendo muito mais corresponder à proteção de interesses empresariais. De fato, as autoridades

11 Órgão nacional para controlar o funcionamento do programa, composto de três representantes dos empregadores, organizações sindicais de trabalhadores(as) e desempregados(as), governo central, instituições religiosas e ONGs. Os(as) integrantes desse conselho são propostos(as) por cada uma das instituições, com cargos sem remuneração e com amplos poderes de monitoramento e fiscalização (cf. art. 13, decreto 565/02).

12 Esse montante varia de acordo com a composição do grupo familiar. No caso usado como exemplo pelo Indec, trata-se de uma família composta de um homem adulto de 35 anos, uma mulher adulta de 31 anos, uma filha de 8 anos e um filho de 5 anos. Não é preciso dizer que o valor da cesta básica alimentar aumentará com a incorporação de novos integrantes ao grupo familiar, enquanto o benefício do Programa Chefes de Família Desempregados se mantém constante.

13 Artigo 12, seção 4, do Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional.

do FMI que pretendem o aumento de tarifas dos serviços públicos representam vários países com interesses econômicos concretos no desempenho das empresas privatizadas. Isso afeta sua imparcialidade e faz supor que atuam em defesa dos interesses dos seus países, e não no interesse de um organismo internacional que não deveria representar, em maior medida, nenhum dos países do mundo.

Por causa da resistência das associações de consumo, da Defensoria do Povo e das organizações de direitos humanos, as tarifas ainda não aumentaram. No entanto, a exigência ainda está de pé e também a atitude do governo que tende a atendê-la. O diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do FMI, Anoop Singh, em sua última visita à Argentina, em junho de 2003, argumentou que o programa Chefes de Família Desempregados (cujo benefício não cobre nem a metade do custo da cesta básica alimentar de uma família) foi implementado, entre outros motivos, para que os beneficiários pudessem pagar os serviços. Portanto, segundo ele, agora seria viável aumentar, como contrapartida, os preços dos serviços.

O aprofundamento do modelo socioeconômico neoliberal iniciado pela ditadura militar instaurada em 1976, com o apoio e a promoção das instituições multilaterais de crédito, provocou na Argentina a pior crise de sua história como nação. O período de transição institucional culminou, em 25 de maio de 2003, com a eleição e posse do presidente Néstor Kirchner. Com a mudança presidencial, voltaram as antigas esperanças de reconstrução nacional.

Simultaneamente, um passo importante do processo de normalização institucional foi o julgamento político do presidente da Corte Suprema de Justiça, Julio Nazareno, também em junho de 2003. Isso concretizou um avanço importante para reconstruir a legitimidade do tribunal superior e do desacreditado sistema de justiça em geral – um expoente da crise institucional argentina. Ante o iminente isolamento político, o presidente optou pela renúncia. Assim, foi aberta a primeira vaga em um tribunal marcado pela controvérsia e ilegitimidade.¹⁴ Entretanto, o fim da decadência institucional só será concretizado quando o Estado retomar seu papel de promover a integração e construir a justiça social.

A lógica da intervenção do Estado em questões sociais deverá gerar espaços autênticos de inclusão e fortalecer o exercício de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, evitando-se ações assistencialistas e de curto prazo que reproduzem a exclusão e aprofundam a distância entre setores sociais relegados e o sistema político – embora possam mitigar as condições mais extremas da pobreza estrutural. O novo governo deverá trabalhar para definir políticas econômicas duradouras e responsáveis, priorizando a igualdade substantiva e a realização plena dos direitos sociais – único modo de reconstruir uma verdadeira democracia. ■

Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels) –
Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
<desc@cels.org.ar>

¹⁴ O processo de normalização institucional da Corte Suprema de Justiça foi favorecido por um decreto do Poder Executivo nacional, que autolimitou o poder constitucional de o presidente nomear os juizes daquele tribunal.

Privatização: benefícios duvidosos, riscos concretos

CECÍLIA RAMOS

TOM KRUSE



A experiência boliviana de privatização das empresas de administração e distribuição de água serve bem para observar os conflitos gerados pela privatização dos serviços básicos. Também demonstra a enorme dificuldade – ou até impossibilidade – de compatibilizar a busca do lucro com a prestação equitativa e sustentável dos serviços básicos. Enfim, fazer com que a privatização beneficie as pessoas pobres.

A entidade regulamentadora do saneamento básico regula 22 sistemas de água potável e esgoto na Bolívia. Desse número, 14 são cooperativas, sete são empresas municipais e uma, a maior em La Paz e em Alto, é concessionária privada.¹ Seriam duas empresas privadas, porém, em 2000, a privatização do sistema de água em Cochabamba foi revertida, depois de mobilizações maciças.

Dados gerais indicam que o acesso à água (número de conexões) tem melhorado nos últimos anos, embora não haja uma relação clara com a privatização (uma única concessão). Ao mesmo tempo, a privatização implica uma realocação de custos. Até mesmo quem defende a privatização reconhece que essa realocação pode produzir “efeitos adversos ao bem-estar”,² ou seja, significa que vai contra as necessidades das camadas pobres da população. Estão implícitos os parâmetros financeiros exigidos pelas instituições de crédito: total recuperação de custos (tarifas que recuperem plenamente os custos operacionais) e eliminação de subsídios cruzados ou diretos.³

O fracasso da privatização da água em Cochabamba é muito conhecido e debatido mundialmente. A relativa escassez de água cria uma dependência excessiva de fontes subterrâneas e interrupções do serviço; um sistema antigo e de baixo nível de medição faz com que quase 60% da água distribuída seja perdida ou não-faturada; a metade dos cerca de 500 mil habitantes não está conectada à rede de abastecimento de água, depende de caminhões-pipas – que vendem talvez a água mais cara da região – ou de sistemas autoconstruídos pelas comunidades locais. O resultado é um quadro de desigualdade no acesso à água, que reflete e reproduz a iniquidade e a polarização social.

Desde o início da década de 1990, o Banco Mundial exigia a privatização da empresa municipal de água, Semapa, como única solução para o problema da água em Cochabamba. Em 1996, o

Banco condicionou à privatização um empréstimo de US\$ 14 milhões à Semapa,⁴ e, em 1997, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) condicionaram outros US\$ 600 milhões à privatização.⁵ O processo se complicou por vários motivos: as elites locais vinculavam a concessão do sistema de água à execução de obras civis ambiciosas e onerosas; a empresa já tinha uma dívida grande a ser assumida pela concessionária; o Banco Mundial exigia uma aplicação estrita da recuperação total de custos; e a empresa conseguiu, nas negociações, estabelecer uma alta taxa de retorno garantido.

Todos esses custos – acertados em um processo totalmente secreto entre empresa, governo e elites locais – seriam refletidos nas tarifas de água, antes de qualquer melhoria do sistema de abastecimento. Em setembro de 1999, foi assinado o contrato de concessão em favor do consórcio Aguas del Tunari, dirigido pelo gigante da construção e de engenharia dos Estados Unidos, Bechtel Enterprises. Esse contrato criou a área de concessão monopolizada.

Golpe baixo

No início de 2000, começaram a chegar contas de água com aumentos de até 200% ou 300%, e a reação não se fez esperar. Estourou uma rebelião na cidade e nas zonas rurais e áreas periurbanas contra a Aguas del Tunari. Esse conjunto de forças protagonizou uma escalada de protestos, culminando, em abril de 2000, com enfrentamentos com a polícia e o exército, a declaração de estado de sítio, centenas de pessoas feridas e um morto. Em 10 de abril, o governo anunciou a anulação do contrato de concessão e, além disso, realizou mudanças substantivas na lei em que estava baseado o contrato e que também deixava sem proteção os sistemas de autogestão, assim como usos e costumes rurais.

1 Disponível em: <<http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>>.

2 BARJA, Grover; URQUIOLA, Miguel. Adverse welfare effects. In: *Capitalization, regulation and the poor: access to basic services in Bolivia*. WIDER Discussion Paper, n. 34, 2001, p. 1.

3 Id., *ibid.*, p. 20.

4 *Opini3n*, Cochabamba, 23 jan. 1996, p. 5A.

5 *El Diario*, La Paz, 1 jul. 1997, p. 5A.

A primeira privatização de água na Bolívia aconteceu em 1997, quando o governo outorgou uma concessão a Aguas del Illimani, consórcio dirigido por Lyonnaise des Eaux, atualmente Ondeo. Antes da privatização, os preços da água aumentaram em quase 60% para uso doméstico, 18% para o comercial e 21% para o industrial.⁶ Na época da concessão, houve outro aumento de 19%. As tarifas estavam dolarizadas, porém os protestos de dezembro de 2000 conseguiram reverter a dolarização.⁷ A estrutura tarifária é progressiva: quanto maior o consumo, mais alto o custo unitário. No entanto, anteriormente havia 10 metros cúbicos de água de consumo livre e isso foi perdido. Agora, todo o consumo de água é faturado, o que foi um golpe para as camadas pobres.⁸

O problema enfrentado pela empresa era, e continua sendo, como ganhar dinheiro vendendo água em um país onde 60% da população sobrevive com uma renda *per capita* de míseros US\$ 0,80 por dia. A resposta foi um sistema de propriedade conjunta, que diminui os custos, instalando encanamentos sobre pátios e pavimentos (no lugar de instalação subterrânea) e utilizando a mão-de-obra dos(as) usuários(as). Essas medidas reduzem o custo de conexão, proibitivo para as pessoas pobres.

Para garantir sua viabilidade financeira, assegurando a privatização, era necessário fazer esforços extraordinários: relaxar de modo significativo os padrões técnicos; transferir custo de construção, manutenção e risco para o público consumidor (“participação” comunitária), montar campanhas de reengenharia cultural para incentivar o consumo de água, oferecer microcrédito para a construção de banheiros e duchas; e fazer com que as agências de cooperação financiassem as atividades de pesquisa e capacitação necessárias à implantação do sistema.

Não-rentável

Embora os índices de ampliação da cobertura sejam importantes, sua viabilidade futura na lógica comercial de Ondeo é frágil. O informe do Banco Mundial concluiu que, da perspectiva da empresa, as novas conexões para as pessoas pobres poderiam representar perdas líquidas e, nesse caso, não há incentivo para que a empresa faça a reengenharia cultural necessária ao aumento do consumo. O relatório do Banco ainda comenta que a estrutura tarifária – segundo a qual o custo unitário da água aumenta conforme cresce o consumo – faz com que “não seja rentável servir domicílios com baixo nível de consumo”.⁹ Em síntese, parece que vender água para pessoas pobres não é um negócio rentável.

Hoje, a concessão é apresentada como exemplo de privatização viável, eficiente e com efeitos em favor das camadas pobres. Entretanto, há vários problemas, e o público consumidor já denunciou a má qualidade e a fragilidade das obras. Enquanto seus defensores argumentam que o sistema de propriedade conjunta pelo menos dá algo às pessoas pobres, outros assinalam – entre eles, os conselhos de bairros – que, para viabilizar a privatização, estão se institucionalizando sistemas separados e desiguais: sistemas adequados para parcelas ricas e sistemas inadequados para parcelas pobres.¹⁰

Mais de 40% da população boliviana vive no campo, onde se calcula que existam mais de 5.450 sistemas de irrigação em funcionamento. Cerca de 4.700 sistemas são de microirrigação, em mãos de camponeses(as) e comunidades tradicionais.¹¹ Longe de ser uma simples mercadoria, a água é um elemento central de um conjunto de processos sociais e culturais diversos em milhares de sistemas de administração locais, que materializam a capacidade de inovação e o sacrifício coletivo de seus(suas) autores(as) e gestores(as).

Há uma contradição básica entre as exigências dos grandes comercializadores e concessionários de água e a visão das comunidades rurais e organizações camponesas. Por isso, a renovação da Lei de Águas fracassou: mais de 30 projetos de lei foram apresentados e derrotados. A última tentativa de criar uma nova Lei de Águas data de 1998 e foi bloqueada por movimentos sociais rurais. Esses movimentos rechaçaram o pagamento de impostos ou patentes sobre águas utilizadas por gerações, o sistema de concessões que favorecia os atores empresariais e, especialmente, a criação de um superintendente de Águas, com amplos poderes para outorgar e suspender direitos sobre a água, sem fiscalização ou controle social.¹²

Sem condições de aprovar a Lei de Águas, o governo conseguiu aprovar às escondidas a Lei da Água Potável, produto de consultoria financiada pelo BID. A lei continha tudo que os(as) camponeses(as) haviam recusado: uma orientação comercial, preferência para as grandes concessionárias comerciais, desconhecimento dos *usos e costumes* e a criação de um *czar* (superintendente) das águas.

Nos conflitos de Cochabamba, a oposição à Lei da Água Potável tornou-se uma reivindicação que não podia ser contida. Os protestos impuseram revisões na Lei da Água Potável em favor da população camponesa, com menção explícita dos *usos e costumes* tradicionais. No entanto, esse processo está estagnado no Congresso, sem aprovação plena, em virtude da oposição de Aguas del Illimani e do Banco Mundial. Um especialista nesse assunto comentou: “Uma ligação telefônica de Aguas del Illimani ao Banco Mundial fez mais do que as mobilizações dos camponeses”.¹³

6 CRESPO, Carlos. La concesión de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación. 2001, p. 1. Disponível em: <www.aguabolivia.org>.

7 BARJA e URQUIOLA, p. 22.

8 Id., *ibid*.

9 FOSTER, Vivien. Economic and financial evaluation of El Alto Pilot Project: condominium water and sewage systems and related innovations. 2001, p. 14. Disponível em: <[http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/\\$File/InformeFinalApr09.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/$File/InformeFinalApr09.pdf)>.

10 CRESPO, op. cit., p. 7.

11 Disponível em: <<http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/Riego/mapas/indexrh.htm>>.

12 Documento de Discusión y Consulta, de 27 de abril de 1999, reproduzido em *Tunupa*, n. 2, maio de 1999.

13 Comentário feito aos autores por um analista com uma década de experiência em questões de água na Cooperação Internacional mostrando que um telefonema da empresa para o Banco Mundial foi mais importante do que as manifestações populares.

Galinheiro sob a guarda da raposa?

No norte do Chile, a exploração excessiva dos aquíferos tem produzido efeitos de desertificação e, em resposta, a criação de áreas protegidas que limitam a exploração das águas subterrâneas. As empresas de mineração do norte chileno devem procurar água em outras áreas e têm na mira o vizinho território boliviano, o norte de Potosí.¹⁴

Desde o ano 2000, por três vezes, as elites de Potosí tentaram abrir o negócio de exportação de água bruta.^{NT} Em cada ocasião, com maior ou menor êxito, as organizações regionais, camponesas e profissionais se opuseram à tentativa, argumentando que a Bolívia deveria evitar os problemas de meio ambiente que ocorreram no Chile em vez de duplicá-los. Defendiam também que, antes de exportar água, o país deveria implementar uma política global de águas para a região que, em primeiro lugar, atendesse às necessidades socioeconômicas de suas populações, principalmente as mais pobres, para só depois exportar água *excedente*.

O governo contratou um estudo para definir as políticas globais, que levasse em conta critérios ambientais e necessidades socioeconômicas, ao mesmo tempo em que definisse a existência ou não de águas *excedentes*. No entanto, nos termos de referência do estudo, foi especificado que seus custos estariam a cargo de empresas consultoras privadas. No caso da existência de *excedentes*, elas teriam direito de explorar e comercializar as águas. Metaforicamente, significa encarregar a raposa de verificar a existência de galinhas para que, em seguida, possa devorá-las.

As forças que apoiam a comercialização e privatização da água são fortes e têm influência substancial nos processos legislativos. Até o momento, houve uma série de conflitos, com um custo alto em feridos, vidas perdidas e soluções adiadas. As privatizações e contínuas pressões para maior comercialização produzem ameaças concretas e constantes e um panorama de conflitos:

- os imperativos *cegos* da comercialização e da necessária rentabilidade ignoram a importância cultural da água: na Bolívia, água é tudo, menos um mero bem econômico. É fonte de conflitos em milhares de comunidades produtoras e de consumo, tanto rurais como urbanas, que a administram sob outros conceitos e culturas;
- o poder das empresas e a debilidade do Estado: embora a provisão de água por meio de empresas públicas requeira um Estado forte e eficiente, o comando de uma empresa transnacional pode exigir ainda mais força e eficiência. No conflito de Cochabamba, o Estado demonstrou ser totalmente incapaz de negociar, comandar e administrar adequadamente uma concessão e, em geral, de representar e defender os interesses da população;

- o déficit democrático nos processos de privatização: a experiência de privatização e a formulação da legislação necessária para apoiá-la criam um claro déficit democrático em relação à transparência necessária à participação e à fiscalização pública reais. Para conseguir a privatização, o governo tem sido forçado a utilizar a legislação de contrabando, distorcer leis já adotadas e assinar contratos com cláusulas férreas de *confidencialidade*, impossibilitando a fiscalização pública. ■

Reflexos do Gats

No cenário, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) exacerbará os conflitos em três aspectos:

- imposição da privatização: enquanto a privatização é debatida no país, o Gats ajudará aqueles que querem impô-la, ao admitir que os organismos estatais forneçam serviços somente “no exercício da autoridade governamental”, definida como “aquilo que não é fornecido comercialmente ou em competição com um ou mais provedores de serviços”. A definição é tão restritiva que quase nenhum operador público da Bolívia seria aceito;
- restrição do debate sobre a legislação: embora tenha havido forte participação da sociedade nas disputas sobre os regulamentos da água, com o Gats esses debates serão proscritos. O objeto da disciplina do acordo não são propriamente os serviços, mas *o que os governos fazem ou poderiam fazer que possa afetar o comércio dos serviços*. É, por excelência, um instrumento para delimitar a ingerência da legislação e da administração governamental no funcionamento do *livre* mercado, implicando um abandono explícito da soberania jurídica e legislativa;
- sem retorno: a disciplina do Gats põe os direitos dos investidores acima dos direitos cidadãos, e os direitos daqueles são quase irreversíveis. A “experiência” de privatização da água em Cochabamba foi revertida, demonstrando a urgência de poder minimizar os custos de corrigir os erros. Para a sociedade, o Gats vai impossibilitar ou encarecer essas “correções”. O país já vive concretamente essa ameaça. A Brechtel dos Estados Unidos processa a Bolívia, exigindo indenização pelo cancelamento do contrato de concessão. Em um painel de arbitragem restrito do Banco Mundial, ela argumentou que foi vítima de “expropriação”. Com o Gats, é inevitável a proliferação desse tipo de litígio contra Estados soberanos pela pressão de empresas privadas. ■

14 ALURALDE, Juan. Mitos y realidades sobre la exportación de aguas al norte de Chile. 2002, p. 9. Mimeo.

NT Águas que ainda não foram tratadas para o consumo humano.

Grande leilão no mercado de abastecimento de água

IRINA MOULECHKOVA, PH.D.

PLAMENKA MARKOVA, PH.D.



Os serviços de abastecimento de água, eletricidade, saúde e transportes, que anteriormente eram monopólios estatais, foram todos privatizados. Este artigo discute a privatização da água na Bulgária, caracterizada pela falta de transparência e de melhorias na infra-estrutura, pela ineficácia e pelo aumento das tarifas. A reestruturação do setor de abastecimento de água teve um impacto negativo sobre o *status* social e econômico da população, uma vez que os preços mais altos prejudicaram a renda real das famílias.

De acordo com a estratégia de desenvolvimento, transformação e gestão do abastecimento de água, adotada no fim de 2002 pelo Ministério de Desenvolvimento Regional e de Obras Públicas da Bulgária, são necessários US\$ 3,850 milhões de investimentos privados para melhorar o abastecimento de água no país. Além do setor privado, outros recursos financeiros incluem fundos concedidos pela União Européia como primeiro passo prévio para a incorporação da Bulgária ao bloco e investimento estatal direto. Os parâmetros concretos da distribuição dos investimentos serão identificados no Programa Nacional para Desenvolvimento Econômico e Regional. O principal problema é a ineficiência na gestão do abastecimento de água, operado por 51 empresas estaduais e municipais, que fornecem água potável e saneamento, e as enormes perdas na transferência da água por causa de uma infra-estrutura antiquada. Cerca de 90% dessa infra-estrutura precisa ser modernizada. O resultado é um alto custo de água potável para o público consumidor.

O Banco Mundial vem exigindo uma nova estratégia para o envolvimento do setor privado no fornecimento de água, que inclui uma concessão, seguida de contratos para a administração e serviços concretos. A estratégia de privatização envolve fórmulas mistas de operação. Por exemplo, o investidor privado constrói as instalações, utiliza-as por determinado período e, finalmente, transfere a propriedade desse bem para o Estado.¹ O governo tenciona implementar a estratégia de concessão em outras grandes cidades, tais como Khaskovo, Pernik, Kyustendil, Dimitrograd, Vidin, Montana, Vratza etc. Para as autoridades governamentais, a principal vantagem da política de concessão

é a previsão de elevado montante de investimentos privados e a possibilidade de o Estado e o município controlarem esses investidores. Atualmente, depois que Varna e Shumen rejeitaram esse plano, não se sabe se outras cidades adotarão o modelo.

Caso Sofia Water

No fim de 1999, o usufruto do abastecimento de água de Sófia foi dado em concessão à International Water Ltd. No período de 1998 a 1999, 20 empresas estrangeiras expressaram um interesse preliminar na operação de abastecimento de água potável e saneamento da capital, além da reparação da infra-estrutura existente. Em 6 de outubro de 1999, o vencedor da licitação, International Water Ltd., consórcio entre a estadunidense Bechtel Enterprise e a inglesa United Utilities International, assinou contrato de concessão de 25 anos com o governo municipal de Sófia. Dessa licitação participaram quatro companhias, entre elas Vivendi e a empresa francesa Lyonnaise des Eaux, que também pretendia participar da licitação em Varna e Shumen, porém em consórcio com Aqua Mundi.

A Sofia Water Joint Stock Company foi estabelecida com 75% das ações pertencendo à International Water Ltd. e 25% ao governo municipal. Em novembro de 1999, especialistas da Raiffeisen Investment, um grupo de consultores internacionais, alertaram que a International Water Ltd. seria provavelmente incapaz de investir na Sofia Water por falta de demanda pelas ações da empresa nos mercados financeiros internacionais e por incertezas sobre a situação financeira e a capacidade de investimento da companhia.

Tornou-se evidente que a International Water Ltd. seria incapaz de cumprir suas obrigações contratuais. Em julho de 2002, o governo municipal de Sófia acusou a empresa de violações contratuais e baixo desempenho. A maioria do público consumidor foi forçada a pagar antecipadamente contas de água desproporcionalmente altas por causa de erros na medição do consumo.² A mídia divulgou o caso de uma aposentada que vivia em um apartamento e recebeu uma conta de água com

¹ Os contratos de concessão têm uma duração máxima de 35 anos. O primeiro contrato de 25 anos foi assinado para Sófia, a capital do país. Por recomendação de consultores do Banco Mundial e da União Européia, esses contratos foram planejados para Varna (a "capital" marítima) e Shumen (cidade do nordeste do país) como programas-piloto. Porém, depois do fracasso recente do plano de concessão de Sófia, as autoridades municipais das duas cidades rejeitaram o projeto-piloto.

um consumo equivalente ao de uma piscina olímpica. A concessionária atribuiu o problema dos consumos excessivos ao novo sistema de computação.

As atuais tarifas de água potável para consumo doméstico e de empresas são muito altas, com a desculpa de que os equipamentos de fornecimento de água são antigos e precisam de modernização. A Sofia Water também é acusada de ignorar as queixas do público e de demorar em reagir perante situações de emergência – por exemplo, uma falha na rede central de abastecimento de água levou à inundação de ruas e porões –, paralisações aleatórias do fornecimento de água para casas e distritos e caos no serviço prestado ao público consumidor. A transparência prometida pela empresa britânica desapareceu. Além disso, o governo municipal de Sófia ficou indiretamente do lado do investidor britânico, contra os interesses dos(as) contribuintes, ao não exercer seu direito de controle como membro da sociedade anônima Sofia Water. Outras reclamações contra a nova empresa pelo não-cumprimento com os padrões atuais para a infra-estrutura – como, por exemplo, em relação aos novos medidores e a baixa pressão da água nos andares mais altos – estão atualmente sendo discutidas.

Por causa do baixo desempenho, o governo municipal ameaçou cancelar o contrato com o investidor estrangeiro. No entanto, nenhuma medida concreta foi implementada. Enquanto isso, ocorreram outros escândalos, como a indicação de empresas subcontratadas para fazer a manutenção da infra-estrutura. Segundo especialistas em legislação, o procedimento de seleção e indicação das quatro empresas subcontratadas também violou o contrato.

A International Water Ltd. vendeu suas ações à Sofia Water, porém o público não sabe quem é o novo dono, mesmo sendo esse o investidor que controla o abastecimento de água de 1,3 milhão de consumidores(as). O prefeito de Sófia alega que recebeu informações informais sobre a venda, mas o novo contrato precisa ser aprovado pelo Conselho Municipal de Sófia e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (Berd), que financia o contrato de concessão. O Comitê Nacional de Abastecimento de Água anunciou que a International Water Ltd. não tinha registro no Reino Unido e era registrada na Holanda, para usufruir de um sistema tributário que beneficia as empresas estrangeiras que operam num terceiro país.

Embora os dispositivos do contrato de concessão estipulassem a manutenção das tarifas iniciais durante os três primeiros anos, o preço da água aumentou duas vezes no segundo ano de contrato. A Sofia Water também exigiu um aumento adicional de 16% a 17% em outubro de 2002 por causa da necessidade urgente de

fazer reparações na represa de Beli Iskar – uma das principais fontes de água potável da capital. A prefeitura de Sófia não aprovou a exigência de um novo aumento de preço até o fim de 2002. O governo municipal argumentou que a taxa de inflação é baixa e está sob controle, pois a Bulgária está sob o regime de um conselho monetário, e que a companhia tinha obrigações contratuais de modernizar toda a infra-estrutura de fornecimento de água, incluindo o reservatório da represa, parte do sistema.

Conta sem fim?

A agência reguladora Omnit descobriu que os donos iniciais da Sofia Water declararam que tinham aplicado US\$ 6,2 milhões, porém a companhia só apresentou documentação correspondente a US\$ 1,9 milhão. O investidor justificou suas despesas com a alta comissão que teve de pagar ao Berd e os honorários de consultoria da Price Waters Coopers. Não há informação sobre quais serviços estavam incluídos nesses honorários.

A mídia revelou que o Berd concedeu um empréstimo de US\$ 40.553.500 para melhorias na infra-estrutura de abastecimento de água e entregou uma parcela de US\$ 17.371.500 em 22 de dezembro de 2000. Dessa quantia, US\$ 15.634.350 foram transferidos para o exterior pelas empresas United Utilities International e International Water Ltd. A documentação pertinente foi apresentada por peritos independentes a parlamentares búlgaros de todos os partidos nas três regiões eleitorais de Sófia em janeiro de 2001. Fica claro que não somente o governo municipal toma o partido do investidor estrangeiro (quem quer que seja atualmente), como também o Estado como um todo, incluindo o Parlamento e o Ministério de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, ao ignorar o dúbio cumprimento do contrato, que, sem dúvida, afeta os interesses do público consumidor de água e dos(as) contribuintes.

O caso Sofia Water estava caracterizado não somente pelos aumentos ilegais das tarifas de água para a população, pelas contas excessivamente altas e pelo pagamento de água não-consumida, mas também pela ausência de estratégia de longo prazo para reparar o sistema de abastecimento de água. Tipicamente, os projetos de reconstrução ocorrem nos casos de emergência; portanto, a água pode ser interrompida a qualquer momento. Alguns projetos de reconstrução tiveram início no verão de 2002, porém não envolviam de forma sistemática o conjunto da infra-estrutura de água da capital.

A reconstrução parcial do reservatório da represa de Beli Iskar foi uma das justificativas da empresa Sofia Water para o aumento de 16% nas tarifas de água, a partir de 5 de outubro de 2002. Por outro lado, em sua oferta para conseguir o contrato, o investidor estrangeiro inicial prometeu US\$ 47.776.623 em investimentos no ano de 2002 e US\$ 200.542.200 nos 15 anos seguintes. O vencedor da licitação propôs o preço mais alto para os direitos da concessão e o montante mais elevado de investimentos. Todos esses parâmetros foram incluídos entre os dispositivos principais do contrato de concessão.

2 Todos os meses, os consumidores de Sófia pagam US\$ 2,6 milhões pela água potável, sendo que 36% dessa água se perde por causa de infra-estrutura deteriorada, roubo e empresas não-registradas. A cada dia, circulam 700 mil metros cúbicos de água pelos encanamentos de Sófia, enquanto o público consumidor recebe, na verdade, somente 448 mil metros cúbicos.

A privatização das companhias de abastecimento de água em outras localidades também resultou em falta de transparência e ineficácia nos reparos da infra-estrutura. Com as emendas das leis de águas, a infra-estrutura – rede de encanamentos, estações de bombas e centrais de tratamento – será retirada dos ativos das companhias como propriedade estatal ou municipal, de acordo com diferentes formas jurídicas. O usufruto desses ativos ficará sob o controle dos investidores privados. Com início previsto para 2004, uma nova agência supervisionará a qualidade dos serviços, assim como o preço da água.

Em conseqüência, a grande venda do setor terá início em 2003.^{NE} A concessionária escolhida terá o direito de administrar o abastecimento de água por até 35 anos, após assinar o contrato, cujos termos podem ser prolongados pelo consentimento mútuo das partes, de acordo com a decisão do Conselho de Ministros – organismo diretivo de acordo com artigo 6º da Lei sobre Concessões. No entanto, essa prorrogação não pode ir além de 50 anos, segundo o artigo 3º da mesma lei. Em troca, é exigido um certo montante de investimentos. Por exemplo, no plano fracassado de Varna e Shumen, o montante mínimo anunciado era em torno de US\$ 108 milhões e US\$ 110 milhões. Nesse caso, para evitar os escândalos que afligiram a Sofia Water, está previsto que a lei regulamente e controle os investimentos e a aplicação do contrato. No entanto, deve ser enfatizado que o processo de privatização e liberalização do mercado de abastecimento de água sofre a influência de consultores estrangeiros bem-remunerados, que promovem seus próprios interesses e os dos potenciais investidores estrangeiros à custa dos(as) contribuintes.

O direito à vida digna, acordado na Declaração das Metas de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas, significa que os Estados devem garantir que todos os acordos comerciais contraídos sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como o processo de privatização e de liberalização dos serviços públicos básicos, não tragam riscos para a situação social e econômica de suas populações nem viole os direitos fundamentais à vida e ao desenvolvimento, como estipulado no artigo 8º, inciso 1, da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento.

As instituições financeiras internacionais continuam insistindo na mercadização dos serviços que, anteriormente, estavam na esfera pública e não-comercial. Argumentam que os investimentos nessas áreas terão grande efeito sobre o crescimento e a redução da pobreza. Afirmam que precisam crescer dramaticamente, atraindo novas fontes de financiamento. Entretanto, está claro que a privatização e a liberalização dos serviços básicos, sem quaisquer medidas protetoras, poderiam resultar no empobrecimento da população e na violação dos direitos a um padrão de vida adequado e ao desenvolvimento. Qualquer política similar negaria à população o direito à proteção econômica e social de parte do Estado. ■

Recomendações

- O governo búlgaro tomou todas as medidas possíveis para minimizar os efeitos negativos da privatização e da liberalização dos serviços básicos, com a inclusão de parâmetros para proteção dos direitos sociais e econômicos da população e de seu *status* na seguridade social no processo de negociação com a OMC, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Européia. O Estado tem de cumprir todas as obrigações internacionais anteriores decorrentes de acordos internacionais já assinados, incluindo o Acordo Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
- A Bulgária deve incluir mecanismos viáveis para controlar e supervisionar os investidores privados nacionais e estrangeiros no setor de serviços na sua legislação nacional, antes que haja mais liberalização de serviços.
- O Estado tem de estabelecer legislação adequada e tomar outras medidas para evitar e limitar a corrupção entre organismos estaduais e municipais no processo, imposto externamente, de liberalização do comércio de serviços. ■

Referências

- Informações dos jornais *Capital*, *Monitor*, *Trud* e *Banker*.
- Relatório da Associação da Proteção aos Consumidores da Concessão de Água.
- Water and poverty*, por J. Saghir, diretor de Energia e Água, Banco Mundial. Abertura do Dia da Água, Saúde e Pobreza. *WaterDome*, 2 set. 2002, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, Johannesburgo.
- DINAR, Ariel; SUBRAMANIAN, Ashok. (Eds.). *Water pricing experiences: an international perspective*. Documento técnico do BM – 386, 31 out. 1997.
- HOLDEN, Paul; THOBANI, Mateen. *Tradable water rights: a property rights approach to resolving water shortages and promoting investment*. Documento de trabalho de pesquisa sobre políticas – 1.627, 31 jul. 1996.

Fundação Búlgara de Pesquisa de Gênero
<bgrf_jiv@inet.bg>

NE Até o fechamento da edição, não conseguimos a atualização desse dado.

Na corrida pelo lucro, a população paga o pato

ALBERTO YEPES P.



A privatização dos serviços sociais vem sendo imposta por meio de programas estritos e duradouros de ajuste estrutural pelas instituições financeiras internacionais. Esses programas têm feito pressão por mudanças nas políticas sociais para transformá-las em serviços rentáveis. Desse modo, a saúde, a educação, a seguridade social e o acesso a serviços de água, energia, telecomunicações e saneamento ambiental podem ser operados por agentes privados, que têm altas margens de lucro garantidas.

A privatização dos serviços básicos tem deteriorado em muito a distribuição de renda, fazendo as pessoas ricas mais ricas e empobrecendo as pobres. Assim, o Estado tem favorecido os processos de acumulação de ativos públicos em mãos de grupos financeiros, vendendo as empresas de serviços públicos por um terço de seu valor real.

O primeiro passo na privatização de todas essas empresas foi impor grandes aumentos nas tarifas dos serviços públicos, para que passassem a ser atraentes ao capital privado. Por exemplo, no caso da água, cuja privatização é o próximo objetivo dos conglomerados financeiros,¹ nos últimos cinco anos a tarifa de consumo aumentou, em média, 238%² para o estrato mais pobre da população nas nove cidades principais.

Nas privatizações das estradas, das telecomunicações e da produção e distribuição de energia, foram empregadas cláusulas que buscam assegurar margens de lucro preestabelecidas para as empresas multinacionais e as empresas compradoras (que o Estado deve pagar se os compradores não conseguirem obter a totalidade dos lucros calculados), instaurando, dessa forma, um tipo de capitalismo sem riscos, no qual o lucro dos empresários não depende das mercadorias ou dos serviços produzidos e vendidos, mas do faturamento calculado de antemão. Os riscos de perdas ou lucros não-realizados devem ser assumidos pela população, por meio do orçamento público, e pelas empresas estatais – obrigadas a entregar indenizações milionárias às empresas privadas com as quais foram obrigadas a competir nessas condições desvantajosas.

As políticas ordenadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) avançaram na organização da educação de acordo com a lógica do mercado, colocando o país entre aqueles que possuem maior oferta de vagas escolares em mãos privadas. Com tais patamares de privatização, os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram concretizados agora numa reforma constitucional que reduz novamente o montante de recursos que o Estado deverá destinar ao atendimento à saúde e à educação pública. Embora tenha sido aprovada, houve contra essa reforma uma das maiores mobilizações sociais da última década. Ela gerará uma redução de aproximadamente US\$ 2,5 bilhões até 2008, liberados para pagamento dos credores da dívida pública.

Educação como negócio

No caminho da privatização das instituições educacionais, o Estado limitou seu compromisso com a educação pública praticamente ao pagamento de professores e professoras. As famílias devem cobrir os custos de manutenção das instalações escolares, aquisição de materiais, pagamento dos serviços públicos de água, telefone e energia, aquisição de materiais didáticos e pagamento dos salários do pessoal não-docente, como seguranças, secretárias(os), pessoal de limpeza e de manutenção das escolas. Esses custos devem ser cobertos com os pagamentos feitos pelas famílias de matrículas, mensalidades e com os demais recursos provenientes da venda e da prestação de serviços docentes aos(às) estudantes.³ Portanto, não é estranho que o Relatório de Desenvolvimento Humano 2000 da Colômbia tenha constatado que, em 1997, aproximadamente 46% das crianças e

1 Em setores como o da geração de energia, o Estado dispõe somente de 35,5% dos ativos, e o processo de privatização ainda continua.

2 A maior parte dos dados deste artigo foi obtida do estudo realizado pela Controladoria Geral do país, em agosto de 2002, denominado "Colombia entre la exclusión y el desarrollo" (Bogotá, julho de 2002).

3 Decreto nº 1.857, artigo 2º, 1994.

4 Pnud e Departamento Nacional de Planejamento – Missão Social. Informe sobre Desarrollo Humano. Colômbia, 2000. Alfaomega Grupo Editor, maio de 2001, p. 201. O Informe sobre Desarrollo Humano 2002 aponta uma evasão escolar de 44%, com 2 milhões de jovens fora da escola.

juvens em idade escolar não compareciam às aulas por razões estritamente econômicas, entre as quais se destacam os altos custos da educação e a necessidade de trabalhar.⁴

As reformas neoliberais da educação foram mais longe do que em qualquer outro país do continente. Produto das políticas de desregulamentação, de privatização e do privilégio para os critérios de mercado na provisão de serviços educacionais, o direito à educação tem se convertido em um dos direitos de mais difícil implementação. O empobrecimento de aproximadamente 29 milhões de pessoas já colocou fora das salas de aula algo em torno de 3,1 milhões de crianças, sem recursos suficientes para comprar o direito de ingressar ou permanecer em uma instituição educacional.

Na Colômbia, a educação básica não somente deixou de ser gratuita, como também foi introduzido, em 1991, na própria Constituição, o sistema de cobranças nas instituições educacionais oficiais. Todas as crianças que querem ingressar no ensino básico devem pagar, com pouquíssimas exceções. Embora o país tenha ratificado acordos internacionais, como o Acordo Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção sobre os Direitos da Criança – nos quais o Estado assumiu o compromisso de assegurar a educação básica gratuita para todas as crianças –, as normas e as políticas públicas desconhecem abertamente esse compromisso. Recentemente, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assinalou que a Constituição colombiana não estava ajustada aos dispositivos do acordo internacional, pois não garantia o direito à educação gratuita para todas as pessoas.⁵

Desde 1990, foi introduzida uma série de reformas que aumentou muito os custos. Nos últimos sete anos, o índice de preços da educação aumentou 40% em relação ao índice geral de preços. Ao mesmo tempo, o Estado aumentou seus gastos com educação, no período de 1991 a 2001, passando de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) para 5%, enquanto os gastos privados das famílias com a educação já alcançavam um percentual próximo a 4,5% do PIB.

Apesar disso, as coberturas líquidas continuam baixas na educação média (26%), secundária básica (52%) e pré-escolar (34%). Na educação primária básica, a cobertura atingiu 82%, apresentando alguma melhoria, porém ainda abaixo da média da América Latina e Caribe. O aumento dos gastos oficiais e das famílias com educação não foi traduzido em aumentos proporcionais na cobertura e na qualidade para cerca de 60% da população que vive na pobreza. No campo, aproximadamente 30% das crianças que conseguem vaga escolar são forçadas a abandonar seus estudos durante o ano. A qualidade da educação é cada vez mais precária, como indicam os baixos resultados nas provas internacionais de qualidade.

O processo de privatização avançou tão aceleradamente que 30% das vagas disponíveis para educação primária e secundária estão no setor privado, cujos custos são proibitivos para a população pobre. No ensino superior, somente 25% das vagas disponíveis estão no setor público. Essa situação foi agravada pela crise econômica que levou 12% dos(as) estudantes das escolas privadas a abandonar os estudos e a buscar vagas nas escolas públicas. As vagas são cada vez mais escassas por causa da política governamental de eliminar o financiamento da oferta educacional.

No ensino oficial, os altos índices de evasão escolar também são consequência direta das políticas que tornaram os custos econômicos demasiadamente elevados para o acesso e a permanência das crianças nas escolas. Os últimos estudos sobre evasão escolar calculam que, na Colômbia, mais de 1 milhão de alunos e alunas abandonam a escola pública e privada anualmente.⁶ As causas dessa evasão escolar estão relacionadas, principalmente, com a crise econômica, com o conflito armado e com o desagrado pela escola.⁷ Nas zonas rurais, a evasão média fica entre 17% e 30% do total de estudantes.⁸

Saúde sucateada

A Lei 100 de 1993 reformou o sistema de saúde para permitir que o capital privado assumisse grande parte da prestação de serviço, sob a forma de um mercado de contratos de seguros. Para as pessoas que tinham capacidade de pagamento, foi estabelecido regime de contribuição e criado o regime subsidiado para atender aos setores mais pobres, assegurando que, no ano 2000, toda a população teria cobertura. Não se conseguiu a cobertura plena. Ao contrário, ela diminuiu. Antes de 1993, ano em que se fez a reforma que introduziu a privatização, a filiação aos planos chegava a 75%, hoje é somente de 62%.^{NE}

O acesso à saúde é atualmente menos equitativo: enquanto os 20% da população com maior renda tinham uma cobertura de 75% no ano 2000, o quintil mais pobre só alcançava uma cobertura de 35%. O sistema resultante também é discriminatório em relação às mulheres. Embora elas constituam 51% da população colombiana, 60,9% das pessoas afiliadas ao sistema de saúde são homens, refletindo os desequilíbrios da participação das mulheres no mercado de trabalho.⁹

6 GÓMEZ, Mario Jiménez. Aumenta deserción escolar. *Revista Semana*, 29 set. 2002.

7 De acordo com a Pesquisa de Condições de Vida, realizada em 1997, e o Estudo Caminhos da Evasão Escolar, elaborado pela Fundação Restrepo Barco, nos anos 2001 e 2002.

8 No da tregua la deserción escolar en el país. *El Tiempo*, 6 set. 2002.

NE Dados do Departamento Nacional de Planeación dão conta que em 2002 apenas 53% da população total estava filiada a planos de saúde.

9 Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. Relatório alternativo ao IV Relatório do Governo Colombiano ante o Comitê do Acordo Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. N. 110.

5 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 27ª Sessão. E/C.12/1/Add.74.

Apesar de seguradas, muitas pessoas não podem ser atendidas por causa da ausência de recursos para efetuar pagamentos complementares. Assim, antes da privatização, 67,1% das pessoas que se declaravam doentes eram atendidas; já no ano 2000, somente 51,1% dessas pessoas puderam ser atendidas por um médico. Ainda mais grave é a situação nas áreas rurais, onde 48% da população não participa de nenhum sistema de saúde.¹⁰

Os gastos privados com saúde aumentaram 50%, subiram de 3% para 4,5% do PIB entre 1993 e 1999. No entanto, os gastos públicos também cresceram 57%, passando de 7,2% para 10% do PIB no mesmo período. As seguradoras privadas são responsáveis pela administração da maior parte desses recursos. Em dezembro de 2001, as empresas prestadoras de saúde (EPS) privadas atendiam a 70% do mercado do regime de contribuições, enquanto as EPS públicas eram responsáveis por somente 30%.

A privatização da prestação dos serviços trouxe altas margens de intermediação, onde as EPS e as administradoras do regime subsidiado (ARS), em mãos do setor privado, ficam com boa parte dos recursos, absorvendo os incrementos dos gastos realizados pelo Estado e pelas famílias. A Controladoria Geral do país assinalou que, em média, as ARS ficavam com 40% dos recursos da seguridade social destinados ao regime subsidiado.

As reformas de livre mercado deterioraram a saúde geral da população. Entre 1990 e 2000, o número de crianças com menos de 1 ano que haviam cumprido o ciclo completo de vacinação diminuiu de 67,5% para 52%. Isso permitiu a volta de epidemias que, como o sarampo, estavam há anos controladas. A reforma contribuiu para a estratificação da sociedade colombiana pela discriminação dos setores mais necessitados em relação ao atendimento à saúde. Foram estabelecidos um sistema para as pessoas muito pobres (subsidiado), um sistema para setores de renda média (contribuição) e outro para as pessoas ricas (medicina pré-paga), ao passo que 38% da população não participa de nenhum sistema. Os tratamentos são diferenciados em serviços e direitos, em função da capacidade econômica de situar-se em cada um desses sistemas, configurando uma sociedade cada vez mais dividida e conflitada.

A privatização fez com que as seguradoras privadas administrem a saúde dos setores de melhor renda, enquanto o sistema público está ocupado com aqueles de menor renda. Nessa competição, o Estado tem substituído os subsídios à oferta que, antes de 1993, eram entregues aos hospitais, clínicas e centros de atendimento públicos, por subsídios à demanda. Tal situação tem gerado um colapso do sistema hospitalar do país, que só pode oferecer o mínimo em atendimento, a ponto de muitos dos principais hospitais e clínicas que atendiam à população de baixa renda terem falido.

As novas concessões aos capitais privados das multinacionais farmacêuticas encareceram ainda mais o atendimento médico para as pessoas mais pobres e agravarão o déficit das instituições públicas de saúde. Isso porque o governo decidiu por decreto¹¹ proibir por cinco anos a produção e a importação de medicamentos genéricos – até agora adquiridos a preços baixos. Esse enorme sacrifício para a população foi feito em resposta à exigência do governo dos Estados Unidos, para que certas exportações colombianas pudessem aspirar a benefícios aduaneiros naquele mercado.

A negação do acesso aos serviços sociais e os custos crescentes desses serviços aumentaram aceleradamente o número de pobres e miseráveis. O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza atingiu 59,8%, de acordo com os dados da Controladoria Geral da República, e 64%, segundo as cifras de um estudo recente do Banco Mundial.¹² Em 1998, 21 milhões de pessoas eram pobres; atualmente, chegam a 24 milhões. Entre estas, 9 milhões de colombianos estão, hoje, na indigência ou na pobreza extrema.¹³ As privatizações não melhoraram o acesso da população aos serviços sociais nem a qualidade deles para as pessoas mais pobres. As privatizações serviram para ampliar os privilégios e a exclusão. Propiciaram uma redistribuição regressiva de recursos dos grupos de renda média e baixa para os grupos mais poderosos, reduzindo o acesso dos setores mais necessitados aos serviços básicos de saúde, educação e seguridade social. ■

10 Controladoria Geral do país. op.cit., p. 129.

11 Decreto nº 2085, de 2002.

12 Pobreza siguió en aumento. *Portafolio*, 5 de agosto de 2002.

13 Segundo dados do governo (Departamento Nacional de Planejamento).

Ajuste, dívida e privatizações – direitos pelo ralo

SUSANA CHU YEP

JORGE ACOSTA ARIAS

PATRICIO PAZMIÑO FREIRE



Venda das empresas estatais exigida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), redução do Estado por meio de demissões em massa, aplicação de condicionalidades de cortes dos gastos públicos, eliminação dos subsídios aos serviços básicos e aos combustíveis, redução de salários, proteção aos credores internacionais e intensificação do modelo de superexploração dos recursos naturais configuram um exemplo claro das políticas públicas do governo nacional, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais.

Em 1999, o Equador passou por uma crise econômica e financeira sem precedentes que levou à queda de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) real, à desvalorização do sucre (moeda nacional) em 200%, à moratória da dívida externa e ao recrudescimento da pobreza, que atingiu 70% da população. A proteção oficial a banqueiros corruptos, congelamento de contas bancárias e a dolarização fizeram com que, depois de um levante indígena e popular, o presidente Jamil Mahuad fosse deposto e substituído pelo vice-presidente Gustavo Noboa, em 21 de janeiro de 2000.

O apoio do FMI ao novo governo equatoriano foi marcado pela imposição de novas medidas de ajuste estrutural na negociação da décima carta de intenção. Nessas circunstâncias, o FMI atua também como mediador e fiador perante os credores internacionais na renegociação da dívida externa privada, pela troca de bônus Brady por bônus Global, avaliados em US\$ 5 bilhões e negociados a taxa de juro de 12% e 10% respectivamente – até três vezes mais alta que a taxa Libor vigente no mercado internacional.

Essa renegociação não diminuiu a pesada carga da dívida sobre o orçamento geral do Estado, pois o pagamento do serviço da dívida pública,¹ externa e interna, representa mais de 35% do orçamento, comparado com os 19% destinados ao cumprimento das obrigações estatais referentes aos direitos econômicos e sociais (educação, saúde, geração de emprego e apoio à produção).

Embora tenha provocado certa estabilidade econômica depois da crise de 1999, a dolarização não ocasionou uma melhoria substancial da economia equatoriana. Ao contrário, está provocando um profundo enfraquecimento da estrutura produtiva e social do país. A adoção do dólar estadunidense como moeda vem provocando perda de competitividade dos produtos não-tradicionais de exportação, mesmo daqueles destinados ao mercado interno – vulneráveis às importações

dos países vizinhos onde houve desvalorizações. O problema se agravou porque a taxa de juros para empréstimos² continua alta para uma economia dolarizada. Isso pode ser observado no crescimento substancial das importações e na contração das exportações, gerando um déficit comercial de US\$ 600 milhões no primeiro semestre de 2002 e que deverá atingir US\$ 1,6 bilhão até o fim do ano. A cifra representa aproximadamente 8% do PIB estimado para o ano 2003.^{NE1}

A possibilidade de sair dessa recessão está condicionada à melhoria da competitividade, por meio do aumento da produção (difícil de alcançar sem sérios investimentos em tecnologia, o que não deve ocorrer no curto prazo), à diminuição dos custos internos de produção (especialmente da mão-de-obra e dos tributários) e, especialmente importante, ao apoio do governo a esses setores – o que no contexto atual, em que se impõe o discurso do livre-comércio, não parece provável.

Prioridades perversas

Nesse contexto econômico, o subemprego alcança 40% da população economicamente ativa (PEA), e a migração, especialmente para a Espanha, a Itália e os Estados Unidos, atinge quase 1 milhão de equatorianos(as), mais de 8% da população.³

Além disso, existe uma distância de consumo entre as famílias. O salário médio mensal em 2002 (US\$ 140) não dava para comprar nem a metade da cesta básica familiar, que, em agosto de 2001, era de US\$ 330.^{NE2} No orçamento geral do

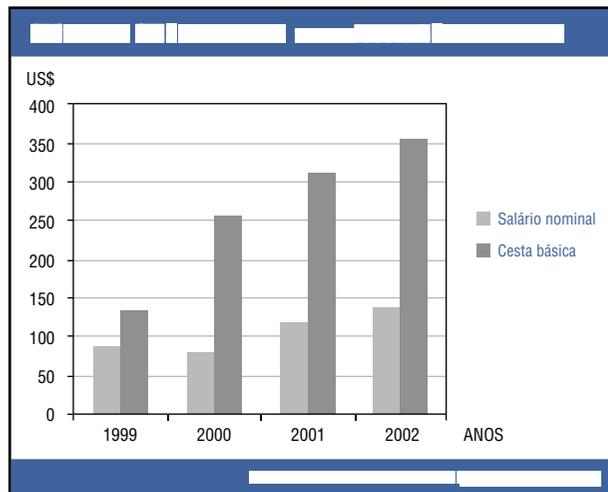
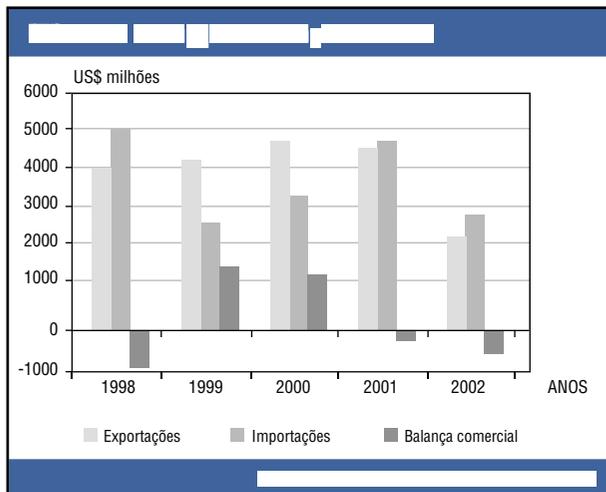
1 O serviço da dívida previsto no orçamento é de aproximadamente US\$ 2 bilhões em 2002.

2 A taxa de juros ativa em dólar flutua entre 15% e 20%.

NE1 O déficit comercial em 2002 foi de US\$ 1 bilhão, correspondente a 4,1% do PIB.

3 De acordo com o Departamento de Migração, 504.203 equatorianos deixaram o país entre 1999 e 2000. Paradoxalmente, esses imigrantes geraram o segundo item de receitas do país, enviando remessas anuais de cerca de US\$ 1,4 bilhão em 2001. Eles têm sido os verdadeiros sustentáculos da dolarização.

NE2 Em setembro de 2003, a cesta básica familiar saía por US\$ 376,47 e o salário médio mensal estava em US\$ 157.



Estado, 45% das receitas fiscais dependem da venda do petróleo e seus derivados. Por isso, o governo estabeleceu o objetivo de aumentar substancialmente a exploração petrolífera com capitais privados, com a construção do oleoduto para óleo cru pesado (OCP), a licitação de novos campos petrolíferos na Amazônia equatoriana e a extensão dos contratos com as atuais empresas de petróleo.

O FMI exigiu a promulgação da Lei Orgânica de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal, o que foi feito em 4 de junho de 2002. A lei estabelece um limite de 3,5%, em termos reais, para o crescimento dos gastos públicos, excluindo o pagamento da dívida pública, e contempla a criação do Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo, e Redução do Endividamento Público (Feirep) com as receitas fiscais geradas pelo OCP a partir de 2004. Esses recursos serão distribuídos da seguinte maneira: 70% para recomprar a dívida pública e pagar a dívida com o Instituto Equatoriano de Seguridade Social (Iess); 20% para a estabilização das receitas petrolíferas; e 10% para investimentos em saúde e educação. Isso demonstra claramente que a prioridade das políticas do governo na utilização dos fundos públicos e dos recursos naturais é o pagamento da dívida antes dos investimentos sociais.

Por sua vez, a política tributária não está orientada para criar um sistema equitativo. O peso do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), imposto indireto e regressivo, cresceu nos últimos anos de 1,4% do PIB, em 1983 e 1984, para 8%, em 2001. Isso representava, em 2002, mais de 20% das receitas totais do Estado e 50% das receitas totais não-petrolíferas. No entanto, o imposto de renda, imposto direto e progressivo, quase não cresceu, representando 3,2% do PIB de 2001, equivalente a 20% das receitas totais não-petrolíferas e a 11% das receitas totais.

Levando em conta que 70% da população vive na pobreza, essas cifras revelam um sistema tributário favorável às classes de alta renda, em prejuízo da maioria da população.

Por causa da instabilidade dos preços internacionais do petróleo, das restrições da política monetária impostas pela dolarização e da exigência do FMI de gerar superávit fiscal, o governo justificou a venda ou concessão das empresas públicas (eletricidade e telecomunicações). Seu argumento foi gerar fontes de receitas fiscais alternativas ao petróleo e, assim, sustentar o orçamento nacional, diminuir os gastos governamentais, elevar os preços dos combustíveis, cortar ou congelar salários e reduzir os gastos operacionais dos ministérios. Entretanto, essa proposição tem uma intenção muito peculiar: gerar outras fontes de receitas fiscais que permitam cobrir o orçamento e gerar um superávit fiscal, pois as receitas do petróleo estão comprometidas e servirão para o pagamento da dívida.

A privatização das empresas públicas no Equador vem apresentando problemas: por um lado, em virtude da oposição dos sindicatos e das organizações sociais; por outro, por causa da percepção pública de corrupção e falta de transparência nesses processos. Na tentativa de leilão público das empresas elétricas, em abril de 2002 – apesar da intensa campanha sobre as vantagens da privatização para a chegada de novos capitais e dos benefícios da livre competição –, o governo não conseguiu concretizar a venda, embora tenha se esforçado na promulgação e na implementação de leis para uma flexibilização maior do mercado de trabalho (proibição do direito de sindicalização, trabalho por hora, demissões maciças, terceirização etc.), aumentado as tarifas públicas dos serviços básicos (**Tabela 1**), transferido dívidas das empresas privadas para o Estado (foi o caso das empresas elétricas, em que o Estado assumiu US\$ 300 milhões de dívidas para que *aumentasse* o valor de mercado) e modificado as leis para assegurar o controle da empresa pelo capital estrangeiro (venda de 75% das ações da empresa pública em lugar de 51%).

No entanto, além de facilitar o processo de privatizações, o Estado se obrigava a dar *garantias* às empresas, assegurando sua rentabilidade por meio da autorização de aumento das tarifas dos serviços básicos, estabelecimento de monopólios privados, isenção

de impostos (especialmente o IVA e os impostos para importação de máquinas e equipamentos), *flexibilização* das normas ambientais e repatriação ilimitada dos lucros.

O argumento recorrente do governo de que é necessário que as empresas públicas sejam eficientes e competitivas resultou, nos últimos anos, em aumento substancial das tarifas dos serviços básicos, no afã de prepará-las para a venda. Nos últimos três anos, as tarifas de água, gás e eletricidade sofreram aumentos de 40% ao ano, provocando, assim, uma escalada dos preços de bens e serviços,⁴ que se traduziu em taxas de inflação altíssimas: 61% em 1999, 97% em 2000 e 23% em 2001. Cada vez mais, um número menor de equatorianos(as) tem acesso aos serviços básicos e aos produtos da cesta básica familiar, deixando evidente uma clara diminuição da qualidade de vida da população.

Ao aceitar a carta de intenção do FMI, que estabelece um superávit primário⁵ de 5,2% do PIB, o governo se viu obrigado, por um lado, a buscar outras fontes de receitas, fazendo novas dívidas e ampliando a fronteira petrolífera; e, por outro lado, viu-se forçado a diminuir os gastos sociais. Essas condicionalidades estão em plena execução, pois, conforme assinalado pela economista Zonia Palán:

*A dívida externa recebida pelo presidente Gutiérrez foi de US\$ 16,288 bilhões de dólares, mas, na realidade, depois de quatro anos, a dívida terá ultrapassado US\$ 20,132 bilhões, ou seja, terá aumentado em US\$ 3,844 bilhões. Esses montantes são provenientes do Banco Mundial (US\$ 1,03 bilhão), BID (US\$ 604 milhões), Corporación Andina de Fomento (US\$ 2 bilhões) e do FMI (US\$ 210 milhões), ao que seriam adicionados US\$ 150 milhões que o Equador deve pagar de juros ao Clube de Paris.*⁶

Aumento dos preços e	
Dezembro de 1999	34%
Dezembro de 2000	42%
Dezembro de 2001	49%
Janeiro de 2002	28%

Da mesma forma, o governo aprovou orçamento no qual o gasto social cai de 25%, em 2002, para 19%, em 2003.⁷ Isso resultou em congelamento de salários, cortes de programas sociais e na eliminação progressiva de subsídios a bens e serviços básicos (luz, água, eletricidade, telefonia e combustíveis).

Conseqüentemente, a carta de intenção, assinada em março de 2003, ratifica o caminho do ajuste estrutural e contraria a promessa eleitoral de “pagar a dívida social”, confirmando que, no Equador, mais uma vez, deu-se prioridade às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais.

Esse modelo, que privilegia as variáveis macroeconômicas, viola, sistemática e impunemente, os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais de milhões de equatorianos(as) a ter uma vida digna, saúde, educação, ambiente saudável e trabalho justo e digno. Esses direitos estão protegidos pela Constituição Política da República e pelas convenções e acordos internacionais que o governo do Equador e os organismos internacionais são obrigados a considerar, proteger, respeitar e cumprir. ■

Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES)
<cdes@cdes.org.ec>

4 Os itens água, energia e gás representam 11,1% do Índice de Preços do Consumidor (IPC); no entanto, representam 17,3% do Índice de Preços do Produtor (IPP).

5 O superávit primário corresponde aos gastos totais do governo menos os juros da dívida pública.

6 *Ecuador: 100 días de la carta de intenciones con el FMI.* Publicado em *La Insignia*, Equador, 25 abr. 2003. Disponível em: <http://www.lainsignia.org/abril/ibe_071.htm>.

7 *Jornal El Universo*, p. 3A, 14 jun. 2003.

Prioridades sociais em segundo plano

VÍCTOR RENES

CARMEN GONZÁLEZ



Desde meados da década de 1980, sucessivos governos têm promovido a privatização como instrumento de política financeira e, também, de política pública. Até o presente, os organismos estatais mostram pouca disposição de medir o impacto social desse processo, tanto na Espanha como na América Latina, onde os capitais espanhóis tiveram participação ativa. É urgente aumentar os gastos públicos e realocar os recursos para áreas com maior efeito redistributivo.

Cada vez mais, um número maior de setores é privatizado.¹ Embora nos serviços sociais básicos (SSB) o processo ainda esteja incipiente, a escassez de avaliações do impacto social de um dos processos com maior incidência no conjunto da população – e concretamente sobre os grupos mais desfavorecidos – revela a pouca atenção prestada pelos organismos públicos às repercussões sociais de suas políticas. Também mostra a necessidade de insistir com esses organismos (pois, se houver interesse político, os resultados podem modificar os passos seguintes) para que realizem, por um lado, um estudo do impacto dos processos de privatização iniciados até o momento e, por outro, avaliações prévias de impacto que facilitem a tomada de decisões democráticas, antes que qualquer tipo de acordo futuro seja implantado.

Este artigo faz referência a duas dimensões da participação do setor privado na provisão dos SSB.² Em âmbito nacional, são analisados os avanços contínuos do processo de privatização que se desenvolve na Espanha durante os últimos anos. Na esfera internacional, descreve a participação das empresas espanholas na privatização dos SSB em outros países, concentrando a atenção na América Latina, por ser a região com maior fluxo anual de investimentos espanhóis.

A análise das tendências de privatização dos serviços sociais e de sua influência nas situações de pobreza e exclusão precisa ser colocada no contexto da garantia dos direitos sociais básicos. Os gastos espanhóis com proteção social em 1999³ representaram 20% do Produto Interno Bruto (PIB), 7,4% menos do que a

média dos gastos na União Européia. Essa diferença vem aumentando progressivamente a partir de 1994, quando os gastos com proteção social na Espanha eram de 22,8%, comparado com a média da União Européia de 28,4%.

Com mais de 7 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, ou seja, 18% da população (Relatório Foessa sobre as condições de vida na Espanha), e com os cortes progressivos dos benefícios sociais, muitas organizações sociais têm insistido que o governo aumente os gastos públicos sociais, pois é um dos instrumentos mais importantes com que conta o Estado para influir na redistribuição de renda e promover a equidade social. No entanto, o governo, sem propor um debate sério sobre as possíveis alternativas de realocação de recursos públicos para os gastos sociais, optou principalmente por estimular a privatização dos serviços sociais, começando por esquemas de gestão privada.

Debate urgente

Em setembro de 2002, o ministro do Trabalho e Assuntos Sociais, Eduardo Zaplana, anunciou a decisão de introduzir a gestão mista em alguns serviços públicos e benefícios sociais. Essa fórmula já havia sido utilizada para enfrentar a falta de recursos na saúde pública e na educação, quando os serviços foram transferidos para as Comunidades Autônomas (regiões e nacionalidades), sem que houvesse garantia de recursos suficientes. Para ajudar a visualizar o futuro da privatização de outros SSB, já dispomos de precedentes sobre o compromisso público com serviços sociais direcionados às populações mais desfavorecidas e seus resultados insatisfatórios. Isso acontece com os serviços dirigidos aos sem-teto, uma rede que tem uma proporção esmagadora de provedores de serviços privados.⁴ Os centros públicos são cerca de um quinto do total (21%), ao passo que 55% estão

1 Ver BEL, Germà; COSTAS, Antón. La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política. Universitat Barcelona.

2 Neste artigo, o conceito de participação do setor privado engloba ações como a venda de ativos, subcontratação de serviços, taxas de usuários e as parcerias público-privadas.

3 De acordo com os dados de Eurostat, "Dépenses et Recettes", 1980–1999.

4 CABRERA, Pedro José. La acción social con personas sin hogar en España. Madrid: Foessa-Cáritas, 2000.

em mãos de instituições religiosas e 15% do setor privado laico. A fraca presença da administração pública fica ainda mais reduzida se considerarmos que os centros públicos, sobretudo os municipais, são administrados por organizações sociais. Assim, o setor público está reduzido a 14%, e o privado representa quase 80%.

Na área da saúde, as Comunidades Autônomas tiveram de recorrer a impostos indiretos (imposto sobre a gasolina) para enfrentar o déficit na saúde. Por sua vez, houve um aumento considerável da gestão privada na saúde, por meio de parcerias com clínicas privadas e contratação de serviços, até da gestão de hospitais por empresas privadas. Na área da educação, as parcerias com escolas privadas aumentaram de forma significativa. De acordo com análises dos sindicatos, feitas a partir de dados oficiais, o número de estudantes matriculados(as) nas escolas públicas diminuiu em 0,4% a cada ano. Assim, entre 1996 e 2002, a educação pública perdeu 2% do alunado, cerca de 2 milhões de pessoas.

A escassez de recursos públicos e a tendência à privatização assumem um papel decisivo em relação à grande demanda de serviços sociais surgida com o envelhecimento da população. A idade, juntamente com a doença, gera *situações de dependência* para essas pessoas e, com isso, há a necessidade de aumentar os gastos com serviços de saúde. O governo atual tem estimulado o processo de privatização desde seu início em 1996, mediante o apoio a empresas e iniciativas privadas, especialmente no caso de centros de pessoas idosas dependentes, para organizar melhor esse *mercado de serviços*. Levando em conta que 90% das pessoas *dependentes* não podem pagar um seguro de saúde privado para enfrentar os custos de tais serviços e que não há um seguro público, é iminente o risco de desamparo nessa solução privada.

Assim, é urgente não somente debater as privatizações, mas também o compromisso e a solidariedade. É urgente ter um plano governamental, tanto para os sem-teto como para quem vive na pobreza e na exclusão em geral, com orçamentos definidos que possam enfrentar esse déficit social, revelado pelo baixo percentual do PIB para gastos sociais. Com base na defesa dos direitos humanos, econômicos e sociais, com critérios de interesse social, e não de rentabilidade econômica, é também imperativo aumentar os gastos públicos e realocar recursos para áreas onde os gastos tenham maior efeito redistributivo: educação, saúde e nutrição.

Investimento externo

Procurando o crescimento e a expansão, assim como melhor competição com as companhias principais da Europa, grandes empresas espanholas começaram, a partir da década de 1970, a entrar nos mercados latino-americanos com baixos custos e boas expectativas de crescimento. Entretanto, não foi até a década de 1990 – com a crescente liberalização das economias latino-americanas, a privatização das empresas estatais provedoras de serviços básicos e de água, luz, gás e telefone⁵ e as projeções de taxas de crescimento superiores às taxas espanholas – que tais empresas aumentaram sua presença na provisão dos SSB desses países,⁶ especialmente dos serviços de abastecimento de água, saneamento e saúde. Os maiores investimentos foram realizados no Chile e na Argentina e Bolívia (**Tabela 1**).

A participação de 30% da companhia Abengoa no consórcio internacional Águas de Tunari para o fornecimento de água potável em Cochabamba, Bolívia, tem sido bom exemplo do investimento espanhol no estrangeiro. Fortes movimentos sociais denunciaram

Empresa investidora	Empresa que recebeu o investimento	Setor de atividade
Adeslas Seguros de Salud	Hospitales Bazterrica	Saúde
Dragados y Construcciones	Aguas de Gran Buenos Aires	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Argentinas S.A.	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Provinciales de Sta. Fé	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Omaja	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Ormas Ambiental	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Emos	Água
Iberdrola	Emp. Servicios sanitarios de los Lagos (Essal)	Serviços de saneamento

5 Segundo o conselheiro-delegado da Endesa, Rafael Miranda, a “Endesa iniciou a internacionalização de seus negócios em 1992, tanto por razões internas [...] como externas [...] a necessidade de buscar mercados em países não-desenvolvidos, a proliferação de iniciativas de desregulamentação e liberalização [...]”. MIRANDA, Rafael. *Estrategias de internacionalización: la experiencia de Endesa*. ICE, n. 799, 2002.

6 ARAHUETES, A. *Las inversiones directas de las empresas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España en América Latina en el periodo 1990-2000*, 2001; CEPAL. *La inversión europea en la industria energética de América Latina*. Série Seminarios y Conferencias.

os efeitos das concessões anteriores, como parte da privatização dos serviços de água potável: o colapso das concessões deixou os(as) pobres urbanos(as) sem conexão com a rede pública, gerando riscos à saúde, e faltou transparência da companhia sobre o alcance da provisão prevista. Essa situação, juntamente com as deficiências da Lei da Água Potável e Esgoto Sanitário, provocou tanto o abandono do consórcio de água como modificações substanciais nos regulamentos.

O exemplo mostra que o debate atual sobre as repercussões sociais da privatização dos SSB ganha ainda mais força no contexto socioeconômico em que se produz esses investimentos: países com altos índices de pobreza e desigualdade, nos quais, segundo avaliação recente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), não se havia atingido em nenhum caso o acesso universal aos SSB.⁷

Nesse contexto, o impacto da presença das empresas espanholas num desenvolvimento mais integrado em termos sociais está, sem dúvida, determinado pelo papel do Estado na formulação, financiamento, provisão e regulamentação dos serviços sociais e pela forma com que o próprio Estado apóia a

capacidade de consumidores(as), trabalhadores(as) e organizações da sociedade civil de exprimirem seus pontos de vista. O papel de todos esses atores, a atitude da empresa privada e as novas formas de regulamentação e de responsabilidade desenvolvidas pelo governo e pelos grupos políticos do país serão elementos-chave para garantir o acesso universal a serviços e determinarão o grau em que, em cada uma das etapas, os interesses privados apoiarão as políticas de equidade social.

Assim, tanto nos países latino-americanos como na Espanha, temos sublinhado o papel que o Estado pode desempenhar para assegurar a prestação universal desses serviços. Entretanto, uma análise ampla conclui que o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) “poderia ter efeitos devastadores na capacidade dos governos de aliviar as necessidades de seus cidadãos mais pobres e indefesos”.⁸ Os movimentos sociais devem exigir dos governos que os interesses sociais da população não sejam subordinados aos interesses políticos e econômicos e que sejam os primeiros a determinar o ritmo e a flexibilidade dos acordos de liberalização dos serviços. Para isso, os serviços sociais básicos não devem ser parte de nenhum compromisso liberalizador, e os governos devem conservar o direito de limitar a liberalização naquelas áreas-chave para o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza.⁹ ■

Cáritas Espanhola
<estudios@caritas-espa.org>
Intermón Oxfam
<cgonzalez@intermon.org>

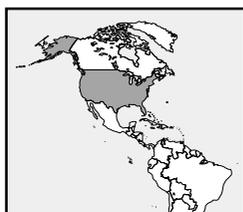
7 Compromisso assumido pela Iniciativa 20/20, que pretende alcançar a cobertura dos serviços sociais básicos, como meta essencial para combater as manifestações mais extremas da pobreza. Ver CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.

8 World Development Movement. In: *Whose Service*. Londres, 2001.

9 Oxfam Internacional. *Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. 2002.

Crime corporativo e disciplinas mais rígidas para pobres

STEVE SUPPAN



Embora a atividade criminoso nas indústrias de serviços privados tenha sido um fator importante na atual recessão, a indústria de serviços continua a formar a base da posição de negociação dos Estados Unidos no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). O controle dos ativos dos serviços públicos e a globalização de suas práticas continuam sendo os objetivos dessas indústrias, mesmo que diariamente surjam novos escândalos.

O plano do presidente George W. Bush para ajudar aos setores mais pobres nos Estados Unidos impõe uma série de novos e rigorosos regulamentos, exigindo que as pessoas beneficiadas da assistência social (*welfare*) trabalhem mais em troca de benefícios menores.

Desde o *Observatório da Cidadania 2002*, têm sido publicados artigos quase diários na imprensa dos Estados Unidos sobre acusações criminais, sanções civis ou decisões de leis administrativas contra assessores corporativos do Gats. É enorme a parcela de mercado capturada pelos infratores de leis e normas nos serviços financeiros, serviços de energia, telecomunicações etc. Ainda maiores foram suas declarações incorretas de lucros durante a década de 1990, reveladas pelo colapso da Enron e outras empresas.

“Nos últimos seis anos, segundo a *Business Week*, os investidores perderam US\$ 200 bilhões como consequência de 783 falhas de auditoria em firmas que exageraram seus lucros, e o número desses incidentes dobrou entre 1997 e 2000”.¹ As declarações de culpa, as suspeitas de crimes, falências e violações de normas federais cobriram um leque tão amplo que até mesmo um defensor da liberalização dos serviços, como a Brookings Institution, tentou calcular para a bolsa de valores o custo da crise de governança corporativa.

Recessão fortalecida

Ainda não foram calculados os custos para empregados(as), clientes, contribuintes, aposentados(as), governos e para quem perdeu o emprego nos Estados Unidos por causa da conduta ilegal dessas empresas. Isso sem falar nas consequências transnacionais geradas pelas declarações de supostos benefícios decorrentes da desregulamentação corporativa que estimularam as privatizações recomendadas pelo Banco Mundial na década de 1990.

Apesar da procedência duvidosa da maior parte da assessoria corporativa que recebe negociadores comerciais estadunidenses no Gats, não tem havido nenhuma discussão pública sobre a crise de governança das políticas comerciais entre quem promove a liberalização dos serviços e a auto-regulação corporativa. O resumo da proposta dos Estados Unidos para o Gats ainda defende uma “presença comercial” global que limite a regulamentação dos governos à forma menos onerosa possível aos critérios comerciais. Muitas das grandes firmas que defendem essas disciplinas mantiveram práticas de criação e provisão de serviços – estimuladas pela desregulamentação governamental – que contribuíram muito para a atual recessão econômica dos Estados Unidos. Por exemplo, sobre a indústria de serviços financeiros, William Greider escreveu que

*as fusões de bancos comerciais e firmas de investimentos de Wall Street, ratificadas pelo Congresso em 1999 – legalizando novos conglomerados financeiros como Citygroup e J. P. Morgan Chase –, já produziram os mesmos escândalos de negócios em proveito próprio e investidores lesados que determinaram a separação legal dessas duas esferas há 70 anos, com a Lei Glass-Steagall.*²

Contudo, não existem propostas legislativas para impedir essas práticas comerciais certificadas como “legais” e “normais” por bancos, firmas contábeis e advogados(as) em seus tratos com Enron, Global Crossing, WorldCom etc. Além de apoiar novas leis e iniciar investigações criminais contra o delito que é mais difícil de ser comprovado, a fraude, o governo Bush ainda não foi capaz de superar sua aversão a aplicar regulamentos governamentais às corporações.

O governo tentou até mesmo enfraquecer a linguagem não-vinculativa sobre a responsabilidade corporativa da Declaração Política da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. As resistências à reforma são particularmente intensas na

¹ MOBERG, David. *Enronomics 101: business as usual in the disinformation economy. These Times*, 4 mar. 2002, p. 15.

² GREIDER, William. *The Enron Nine: Wall Street's most prestigious firms may have been involved in a ponzi scheme. The Nation*, 13 maio 2002.

indústria dos serviços financeiros, onde o não-cumprimento das regras federais sobre conflitos de interesse tem sido facilitado pelo fato de o Congresso subfinanciar cronicamente a Comissão do Mercado de Valores (SEC, na sigla em inglês) e outras autoridades regulatórias, em resposta às pressões da indústria. As empresas procuram desesperadamente fazer acordos com a SEC para evitar uma reestruturação fundamental da indústria de serviços financeiros.

Em lugar de reformar as disciplinas e objetivos da liberalização dos serviços, negociadores comerciais estão buscando assegurar vantagens para sua clientela da indústria de serviços. Ao mesmo tempo, ignoram o equivalente para negociadores da diligência devida corporativa, contida num requisito do Gats, artigo 19, inciso 3, para realizar uma “avaliação do comércio de serviços em termos gerais e em base setorial”.³

Aparentemente, a estratégia de negociação é assegurar novas disciplinas do Gats de maneira irreversível, antes que o alcance e as causas da podridão financeira se tornem assunto de conhecimento público em ações judiciais.

Flexibilidade para quem?

Naturalmente, nem toda desregulamentação da indústria de serviços teve conseqüências criminais. De fato, os proponentes da desregulamentação governamental continuam a encarar a regulação como uma ameaça à prosperidade: “A única ameaça atual importante à continuidade da desregulamentação é conseqüência do colapso da Enron – a ameaça de uma crescente regulação da contabilidade, da governança corporativa e do mercado de valores”.⁴ Essa ideologia mantém um forte controle sobre o governo dos Estados Unidos. Isso não é um delito em si, porém tem aprofundado as dificuldades econômicas de milhões de estadunidenses. Por exemplo, a recusa do presidente da Reserva Federal,^{NT1} Alan Greenspan, de disciplinar a volatilidade e a especulação na bolsa de valores, por meio de mais exigências para conceder créditos aos(às) investidores(as), foi profundamente prejudicial à economia.

A volta dos índices das ações aos preços de 1998 afetou muitas poupanças para aposentadoria e tem contribuído para aumentar o desemprego, estimado em 5,7% da força de trabalho em agosto de 2002. Entretanto, essa cifra subestima a extensão do problema porque os dados de desemprego do governo são baseados primariamente no número de pessoas que solicitam o seguro-desemprego. Por causa de cortes no seguro-desemprego, nos últimos dois anos duplicou o número de trabalhadores(as) que esgotam esse benefício antes de achar trabalho.⁵ O crescimento do desemprego e a conseqüente diminuição de consumo têm trazido graves conseqüências para os governos estaduais – que responderam às pressões dos lobistas corporativos

reduzindo os impostos em US\$ 35 bilhões, entre 1993 e 1999. Os 50 governos estaduais estão agora sem reservas suficientes para fornecer serviços públicos básicos durante uma recessão.

Desde a época dos cortes de impostos da administração Reagan, os governos estaduais não enfrentam uma situação financeira tão ruim.

A situação fiscal dos estados, já em declínio desde antes do 11 de setembro, aproxima-se rapidamente de um estado de crise. De acordo com a Conferência Nacional de Legislativos Estaduais, as receitas de 43 estados estão abaixo das estimativas, e 36 estados já planejaram ou implementaram cortes nos serviços públicos.⁶

No entanto, esses programas – que proporcionam alimentos, dinheiro, atendimento à saúde e cuidado com crianças para pessoas de baixa renda – estão entre os meios mais eficientes de garantir o consumo, fomentar a atividade econômica estadual e reduzir a volatilidade econômica. Por outro lado, as abordagens de *trickle-down*,^{NT2} tais como o corte de impostos para pessoas de altas rendas e corporações, são muito ineficientes na geração de atividade econômica, especialmente entre a população de baixa renda.

A crise orçamentária dos estados será exacerbada pelo maciço corte de impostos da administração Bush – aprovado em junho de 2001, começará a cortar as cotas da receita federal para os estados ainda em 2003, processo que será acelerado nos anos subseqüentes, a menos que seja revogado. As pressões lobistas bem-sucedidas contra impostos na maior parte dos serviços também enfraqueceram as receitas dos estados, pois a média dos estados depende do imposto sobre as vendas para cerca de 40% de sua receita.

Em 26 de fevereiro de 2002, o governo Bush revelou seu plano para reautorizar a Lei de Reconciliação de Responsabilidade Pessoal e Oportunidade de Trabalho de 1996. Essa lei exigia que pais e mães trabalhassem para receber benefícios de programas governamentais. Porém, a redução de pessoas beneficiadas com a assistência social estadual diminuiu o número de pessoas beneficiadas com os programas *workfare* (trabalho em troca da assistência social) para 6,5% do total. O plano de Bush exigirá que 70% dos(as) beneficiários(as) da assistência estadual, em grande parte mães solteiras, trabalhem 40 horas por semana por salários que dificilmente cobrirão os custos crescentes das creches.

Esse plano continuará a aplicar duras regras na assistência social, cortando os benefícios de uma família, se o pai ou a mãe faltarem a qualquer entrevista com a pessoa encarregada de seu caso na assistência pública. Enquanto a administração Bush exige flexibilidade na regulamentação corporativa e possibilidade de os(as) gerentes de organismos governamentais poderem contratar e demitir, é bastante inflexível ao tratar com cidadãos e cidadãs mais pobres dos Estados Unidos – residentes e imigrantes.

3 RAGHAVAN, Chakravarthi. Gats talks without mandatory assessment?. *Third World Economics*, n. 282, 1-15 jun. 2002, p. 2-4.

4 NISKANEN, William. Regulatory change over the past quarter century. *Regulation*, Cato Institute, verão 2002. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n2/regv25n2.html#features>>.

NT1 O Banco Central dos Estados Unidos.

5 PRIMUS, Wendel; GOLDBERG, Jessica. The august unemployment rate masks the severity of the downturn and the problems of those exhausting their unemployment benefits. Center on Budget Policy Priorities, 16 set. 2002. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/9-13-02ui.htm>>.

6 CAREY, Kevin; LAY, Iris J. States are cutting low-income programs in response to fiscal crisis: less counter-productive options are available. Center on Budget Policy and Priorities, 17 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.cbpp.org>>.

NT2 Abordagem econômica segundo a qual benefícios financeiros concedidos a grandes empresários(as) e investidores(as) terminariam beneficiando pequenos(as) empresários(as) e o público consumidor.

7 Welfare Reform: after five years, is it working?. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/issues/wel/welfareworking.shtml>>.

A abordagem do tipo “disciplina paternal estrita” em relação à pobreza na lei da assistência social de 1996 conseguiu diminuir o número de beneficiários(as) em 50% entre 1996 e março de 2001.⁷ Entretanto, o relatório governamental, submetido ao Congresso em 3 de junho de 2002, mostra que somente um terço dessa queda era em virtude das famílias que haviam passado a ganhar acima dos limiares federais de pobreza (muito baixos).⁸ Outros motivos para a diminuição do número de casos incluem o corte de beneficiários(as) por violações das regras e a falta de informações às pessoas pobres por parte de funcionários(as) da assistência pública sobre os benefícios disponíveis. De acordo com um estudo de 1999, outros 20% de beneficiários(as) simplesmente “desapareceram”.⁹ Para quem conseguiu permanecer em programas da assistência social em janeiro de 2000, os benefícios em dinheiro e em alimentos “para uma família típica de três pessoas [isto é, uma mãe e duas crianças] tinha caído para menos da metade do valor estabelecido na diretriz de pobreza em todos os estados, com exceção de seis”.¹⁰ É provável que esses benefícios diminuam ainda mais como resultado das crises orçamentárias dos estados e de mais restrições nos benefícios por parte do governo Bush.

Perspectiva orçamentária de direitos humanos

À proporção que o número oficial de pobres aumenta, os estados ficam com uma responsabilidade maior, porém com menos recursos para fornecer serviços básicos às pessoas pobres. As tentativas de privatizar os serviços públicos orientados para a população pobre têm sido limitadas pela falta de interesse do setor privado, pois esses serviços não são suficientemente lucrativos. Durante as duas últimas décadas, tivemos uma erosão do emprego no setor público, uma vez que os governos federal, estaduais e municipais entregaram a empresas privadas as oportunidades mais lucrativas de investimentos em serviços, como transporte para os subúrbios afluentes, enquanto os mercados menos lucrativos foram deixados para o setor público. Mesmo empresas com muitas violações de regulamentos federais, com histórico de baixo desempenho e condenações criminais, podem participar de licitações públicas e assumir o controle de ativos públicos.

Os(as) administradores(as) públicos(as) foram convencidos(as) de que a privatização era a maneira de reduzir os custos associados a melhores salários, benefícios de saúde e pensões de trabalhadores(as) do setor público, especialmente para quem não tem diploma universitário, quando comparado com trabalhadores(as) do setor privado nas mesmas categorias. Um estudo mostrou que, para as

mulheres sem diploma universitário, as ocupações “em risco” de privatização constituem 63,9% dos empregos do setor público, como as trabalhadoras do setor de atendimento à

*saúde e do atendimento às crianças, empregadas dos serviços de alimentação e pessoal de escritório e administrativo.*¹¹

A privatização desses empregos do setor público modestamente remunerados pode economizar recursos da prestação de serviços no curto prazo. Porém, empurram as trabalhadoras para mais perto da linha de pobreza, para empregos do setor privado nos quais não terão benefícios. De acordo com estatísticas governamentais de 1998, cerca de 69% dos empregos do setor público estão cobertos por seguro-saúde, ao passo que, no setor privado, são 47%.¹² Bastaria uma única emergência de saúde para empurrar esse(a) trabalhador(a) privatizado(a) para a pobreza. A Agência do Censo estadunidense informava em 30 de setembro de 2002 que “aproximadamente 14,6% dos estadunidenses, ou 41,2 milhões de pessoas, não tinham seguro-saúde em 2001, um aumento em relação ao percentual revisado de 14,2%, ou 39,8 milhões, em 2000”.

Em contraste com o esforço de 20 anos para privatizar a provisão de serviços públicos potencialmente lucrativos, existe um novo e pequeno movimento para analisar o fornecimento dos serviços públicos a partir da perspectiva dos direitos humanos. Num relatório de agosto de 2002, a alta comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Mary Robinson, alertou que a liberalização do comércio de serviços proposta no Gats poderia tornar impossível aos governos cumprir suas obrigações de direitos humanos na provisão dos serviços públicos. Ela insistiu com o Secretariado e membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) que honrassem o compromisso do Gats contido no artigo 19, inciso 3 – que requer uma avaliação dos impactos da liberalização sobre os serviços –, e “permitissem a máxima flexibilidade para os países em desenvolvimento poderem recuar de compromissos de liberalização”.¹³

Não há indicações de que as principais potências comerciais da OMC tenham a intenção de honrar a regra do Gats de fazer a avaliação antes de exigir o cumprimento de compromissos. Entretanto, existem outras iniciativas de direitos humanos sobre a prestação de serviços públicos que podem ter melhores perspectivas de sucesso, pelo menos em âmbito estadual e municipal.

Um enfoque tem sido o de analisar os orçamentos públicos em termos das obrigações governamentais de cumprir com os compromissos de direitos humanos. Quem defende a aplicação do marco de direitos humanos à formulação e à análise orçamentária está bem consciente da oposição a seu projeto, especialmente da “excepcionalidade dos Estados Unidos” – a doutrina pela qual as leis que se aplicam a todas as demais nações não são aplicáveis aos Estados Unidos. No entanto, se os orçamentos desses países que ratificaram o Acordo das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais podem adotar o marco dos direitos humanos, espera-se que a medida tenha um efeito civilizador sobre o governo estadunidense. ■

8 Government data show Welfare Reform failure. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 17 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/news/pr07-17-02.shtml>>. Os limiares de pobreza que definem os benefícios da assistência aos pobres foram estabelecidos em 1964 por uma fórmula de pobreza que o Congresso se negou a modificar, para refletir os custos de vida atuais. Em relação à metodologia de cálculo de pobreza dos Estados Unidos, consultar artigo de Steve Suppan (SUPPAN, Steve. United States. *Social Watch*, n. 3, 1999, p. 204-207).

9 Welfare Reform: after five years, is it working?. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/issues/wel/welfareworking.shtml>>.

10 Ibidem.

11 BERNHARDT, Annette; DRESSER, Laura. Why privatizing government services would hurt women workers. Institute for Women's Policy Research, 2002. Disponível em: <<http://www.iwpr.org>>.

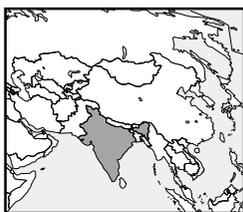
12 Ibidem.

13 Apud RAGHAVAN, Charkravarthi. Gats liberalization may conflict with human rights obligations. *Third World Economics*, 16-31 ago. 2002, p. 2.

Abismo entre discurso e prática prejudica mais as mulheres

JOHN SAMUEL

BOBBY KUNHU¹



O desenvolvimento nacional indiano é um paradoxo. Existe um compromisso expresso de cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio, respeitando, protegendo e cumprindo os direitos econômicos, sociais e culturais. Mas há uma polarização política clara dessa postura com a privatização de serviços que afetam os direitos básicos dos setores pobres – como educação, saúde, abastecimento de água e distribuição de alimentos. Em contraste com a linguagem dos direitos, os receituários políticos afastam os serviços básicos da responsabilidade e das obrigações do Estado.

A prova dessa tendência é a distância flagrante entre os pronunciamentos políticos e as alocações orçamentárias. Durante o período de liberalização econômica, de 1992 em diante, o compromisso orçamentário decresceu em termos reais. A presença do Estado na saúde – que historicamente foi muito decisiva – lentamente começou a desaparecer, com o espaço sendo preenchido por investimentos privados. Isso fica mais óbvio quando se analisam as despesas orçamentárias em setores mais centrais, como o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) durante a década passada. A retirada de subsídios e de investimentos estatais desses setores é outro indicador definitivo.²

Os direitos básicos de grupos marginalizados – como os *dalits*, comumente chamados de *intocáveis*; *adivasis*, comunidades nativas que constituem cerca de 25% da população; trabalhadores(as) sem-terra; mulheres e crianças pobres – estão sendo substancialmente solapados no meio de declarações políticas que mascaram alocações financeiras inadequadas.

A taxa de alfabetização da Índia é de 65%, porém somente 54% das mulheres sabem ler e escrever.³ A evasão escolar tem crescido nos últimos cinco anos e é maior entre as meninas. Somente 43,6% das meninas estão matriculadas na escola primária; desse número, somente 40,1% passam para a escola secundária. Também são marcantes as disparidades entre as meninas de áreas

rurais e urbanas e entre *dalits*, *adivasis* e outras minorias.⁴ Crianças delinqüentes, filhos(as) de prisioneiros(as) e de trabalhadores(as) do sexo são impedidos(as) pelos distritos policiais de receber educação primária.⁵

Os gastos públicos gerais com educação caíram de 4,4% do PIB em 1989 para 2,75% em 1998–1999.⁶ O ensino primário ainda não é gratuito ou obrigatório, a despeito da Emenda 93 da Constituição e de uma decisão da Corte Suprema de 1993 – que tornou a educação um direito fundamental das crianças entre 6 e 14 anos.⁷ Com os atuais gastos em educação primária em cerca de 1,5% do PIB, estima-se que um aumento para 2,8% do PIB contribua para o cumprimento das obrigações constitucionais.⁸

A última década tem visto a crescente retirada do Estado da área de educação, especialmente da educação superior, que historicamente estava sob controle governamental. O Estado tem deixado as universidades entregues à própria sorte e, em alguns casos, tornou-as dependentes de financiamento privado. O conseqüente aumento nos custos tornou a educação superior quase totalmente inacessível aos grupos marginalizados, a despeito de vários dispositivos legislativos destinados a melhorar seu acesso.

Saúde em risco

A Índia é caracterizada por sérios riscos de saúde. Mais de 100 mil mulheres morrem de anemia anualmente. Em 1991, 87,5% de todas as mulheres grávidas estavam anêmicas. Quase 600 mil crianças morrem todo ano de diarreia, enquanto 56% das crianças

1 John Samuel é o diretor executivo do National Centre for Advocacy Studies (NCAS), na cidade de Pune, Índia, e membro convidado do IDS Sussex. Bobby Kunhu é advogado, especialista em direitos humanos, e trabalha no NCAS.

2 Não possuímos dados exatos sobre a retirada dos subsídios governamentais. Como esses setores são controlados por estados individuais, atualmente não existem dados nacionais disponíveis. Porém, temos provas de que o Estado eliminou os subsídios educacionais para instituições específicas. O orçamento da Comissão de Subvenções Universitária – a organização que reúne as universidades indianas que fornecem subvenções e fundos para as universidades e ajuda governamental para estudantes – tem também declinado continuamente. Na área de atendimento primário à saúde, também tem havido cortes similares de fundos públicos.

3 ÍNDIA. *Provisional Census Report*. Nova Délhi: Departamento do Censo, 2001.

4 GOVINDA, R. (Ed.). *Indian Education Report*. Nova Délhi: Oxford University Press, 2002.

5 *Ibidem*.

6 DREZE, Jean; SEN, Amartya. *Indian Development and Participation*. Nova Délhi: Oxford University Press, 2002.

7 *Unnikrishnan v. Union of India*, 1993.

8 PARIKH, Kirit S.; RADHAKRISHNA, R. (Eds.). *India Development Report 2002*. Nova Délhi: Oxford University Press, p. 107.

com menos de 5 anos têm anemia por deficiência de ferro. Estima-se que 200 milhões de pessoas estão expostas ao risco de problemas de saúde por deficiência de iodo e que 63 milhões sofrem de bócio. Cerca de 2 milhões de casos de malária são registrados anualmente, embora haja o Programa Nacional de Erradicação da Malária. A Índia tem 3,86 milhões de pacientes de HIV/Aids, estando em segundo lugar depois da África do Sul, apesar da existência do Programa Nacional de Controle de Aids.

Entretanto, o maior fator de risco para a saúde é a pobreza, com os piores indicadores de saúde encontrados entre os grupos mais marginalizados. Por exemplo, os *adivasis* têm a mais alta incidência de mortalidade infantil (84,2 para cada mil crianças nascidas vivas), seguidos pelos *intocáveis* com 83 e por outras castas menos privilegiadas com 76 (a média nacional é de 70).⁹

Não existe legislação vigente para estabelecimento de serviços de saúde e não há regulamentação e planejamento do atendimento privado à saúde. Embora tenha sempre existido uma grande presença de partes interessadas privadas nos serviços de saúde, a nova política nacional de saúde (2001) aprofundou a retirada do Estado do setor de saúde, concentrando o envolvimento de atores não-governamentais no setor de atendimento primário à saúde. No entanto, essa política é do governo central e, como a saúde pertence à esfera estadual, tecnicamente tem somente um efeito persuasivo sobre os governos estaduais.

O sistema de saúde indiano está se tornando cada vez mais comercializado. Quase 70% da infra-estrutura de atendimento médico e mais de 80% de médicos e médicas estão no setor privado. As pessoas financiam diretamente, por meio de taxas de consumo e da compra de serviços de saúde, quase 80% das despesas totais com saúde.¹⁰ O resultado é que os gastos com saúde são a primeira causa do endividamento das famílias pobres. Os gastos agregados com saúde são 5,2% do PIB, e desses, somente 14% são recursos públicos.¹¹ A tendência na Índia mostra o declínio no financiamento público da saúde, de 1,25% do PIB em 1993–1994 para 0,9% em 1999–2000 – ao passo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda 5%.¹²

Historicamente, o Estado tem tido papel importante nos subsídios farmacêuticos, assim como em investimentos diretos e indiretos na pesquisa e desenvolvimento. No entanto, como consequência direta do acordo Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips), os subsídios estatais aos medicamentos caíram drasticamente, o que aumentou os preços. A retirada completa dos subsídios governamentais e a aplicação de um novo regime de patentes – que impedirá a engenharia

reversa e, portanto, a produção de medicamentos genéricos a baixo custo – podem estar concluídas já em 2005. Isso resultaria em subida dos preços dos remédios para patamares semelhantes aos estadunidenses, enquanto os salários permaneceriam em patamares indianos.

A tendência estatal de se retirar dos gastos de saúde pública pode ser vista na **Tabela 1**.

Anos	Percentual do PIB a preços atuais de mercado
1993–1994	1,25
1994–1995	1,22
1995–1996	1,02
1996–1997	0,95
1997–1998	1,00
1998–1999	1,11
1999–2000	0,90

Tal política dirige o sistema de saúde para o atendimento urbano baseado em especialistas, alienando cidadãos e cidadãs mais marginalizados. As conquistas atuais no setor do atendimento primário à saúde, de acordo com a Política Nacional de Saúde de 1983, só foram possíveis por causa de investimentos estatais diretos. O estado de Kerala, com os melhores indicadores de saúde do país, tem a melhor infra-estrutura de saúde apoiada pelo estado. Porém, também naquele estado, o governo anunciou a privatização dos centros de atendimento primário à saúde e planeja introduzir taxas pelo uso dos serviços de saúde estaduais.

As áreas rurais e regiões com infra-estrutura precária serão diretamente afetadas com a retirada do Estado do setor de saúde. Tradicionalmente, o governo tem sido o fornecedor de serviços de saúde às mulheres das comunidades marginalizadas – de contracepção a histerectomias.

Pilhagem da água

Um terço do território indiano é propenso à seca. A água é o recurso natural mais disputado do país, tendo um impacto significativo sobre a subsistência das pessoas em geral e das marginalizadas em particular. Há uma disparidade crescente no acesso à água, e os conflitos inter-regionais e intra-regionais em torno da água estão aumentando.¹³ Em muitos casos, a água está sendo trazida de áreas rurais e dos *adivasis* para atender às crescentes necessidades das zonas urbanas. Por exemplo, a água potável de Mumbai (ex-Bombaim) é obtida de áreas dos *adivasis*

9 Voluntary Health Association of India (VHAI), relatório sobre o Projeto de Política Nacional de Saúde 2001. GNANA, Prakasam et al. *Advocacy Update – Campaign for Peoples Right to Health*. Pune: NCAS, out./dez. 2001.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Centre for Monitoring Indian Economy (CMIE), Finanças Públicas.

13 Um bom exemplo é o atual impasse entre Karnataka e Tamil Nadu sobre o compartilhamento das águas do Cauvery.

em Thane. A Coca-Cola inaugurou uma fábrica em uma área dos *adivasis* no distrito de Palkkad, em Kerala, e seus poços tubulares causaram forte declínio do lençol freático.

O Estado mudou sua posição sobre a Política Nacional de Águas de 1982, que enfatizava recursos hídricos de propriedade comunitária, para a Nova Política de Água, anunciada em 2002, centrada em estimular a participação do setor privado na água:

*A participação do setor privado deve ser estimulada no planejamento, desenvolvimento e administração de projetos de recursos de água para diversos usos, sempre que possível [...]. Dependendo das situações específicas, devem ser consideradas várias combinações da participação do setor privado na construção, propriedade, operação, arrendamento e transferência dos sistemas de água.*¹⁴

A política também está sendo adotada por muitos governos estaduais, e vários estados já iniciaram a privatização da água. O governo de Chattisgarh arrendou o rio Sheonath na região de Durg por um período de 12 anos, em um esquema do tipo “construir, possuir, operar e transferir (Boot, na sigla em inglês), para a companhia privada Radius Water Limited – a despeito dos protestos da sociedade civil e das comunidades locais. Durante séculos, esse rio tem fornecido água para habitantes das aldeias ribeirinhas, com utilização na irrigação, pesca, água potável, água de lavar e de banho. Agora, a companhia regula essas atividades e já proibiu a pesca e o desvio de água para irrigação em um raio de 18 quilômetros. O contrato também cobre a água subterrânea e foram instalados medidores nos poços tubulares que fornecem água para as indústrias locais. A companhia vende água a US\$ 0,26 por metro cúbico. Com uma

oferta diária de 4 milhões de litros de água, espera-se gerar receitas de US\$ 126 milhões em 20 anos. Há outros planos de privatização de água para o futuro próximo, incluindo um projeto de US\$ 340 milhões em Tirupur, Tamil Nadu, Burgaon, Madhya Pradesh e Vishakapatnam em Andhra Pradesh.¹⁵

Tradicionalmente, a água tem sido propriedade da comunidade. A dependência da água é bastante alta, pois muitas pessoas sobrevivem da manutenção de pequenas propriedades agrícolas e da pesca. Ao conceder a interesses privados o controle sobre esse importante setor, o governo está pavimentando o caminho para as grandes multinacionais da agricultura assumirem o controle completo dos outros setores de serviços básicos.

O efeito mais significativo de uma década de avanços das privatizações é a debilitação da capacidade humana causada pela falta de acesso a serviços básicos, cada vez mais indisponíveis ou muito caros. A privatização dos serviços básicos impede um grande número de pessoas marginalizadas de garantir seu sustento e ter controle sobre a própria vida. O acesso limitado à água, a estagnação da agricultura¹⁶ e as demissões nas empresas que antes pertenciam ao setor público causaram a redução do emprego. Isso tem contribuído para a migração crescente às áreas urbanas, onde as pessoas desempregadas e marginalizadas são um campo fértil para extremismos.

Privar as pessoas de água e de serviços básicos leva à pobreza e à exclusão social, que, por sua vez, resultam em conflitos sociais. Quando essa tendência está associada à crise de governança, há uma erosão acelerada dos direitos civis e políticos e uma diminuição da tolerância em relação às pessoas que pensam de forma diferente. ■

National Centre for Advocacy Studies (NCAS)
(Centro Nacional para Estudos de *Advocacy*)
Centre for Youth and Social Development (CYSD)
(Centro para a Juventude e o Desenvolvimento Social)
<cysdbbs@sancharnet.in>

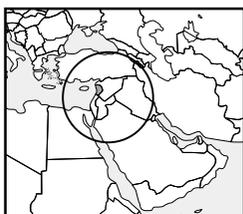
14 Política Nacional da Água, 2002, parágrafo 13.

15 *Outlook*, 23 set. 2002.

16 Também por causa da queda dos preços dos produtos agrícolas em virtude da eliminação de barreiras aduaneiras sobre importações.

Redução da dívida como prioridade

ZEINA ABLA



A principal razão para as privatizações no país é fiscal. Autoridades governamentais argumentam que essa é a única maneira de reduzir a dívida pública. No entanto, empresas privadas somente investem onde acham que obterão lucros. Por sua própria natureza, o setor privado prioriza o lucro de curto prazo sobre qualquer outro benefício social. Afinal de contas, o valor de bem público dos serviços básicos é considerado menos importante que seu potencial fiscal.

Com 85% dos gastos do governo comprometidos com despesas fixas (salários e serviço da dívida), há pouco espaço para mais austeridade. Autoridades governamentais argumentam que os resultados financeiros das privatizações maciças eram o único meio de o Líbano sair da armadilha da dívida. O projeto de orçamento para 2003 inclui as privatizações, operações de securitização, financiamento externo, assim como um corte de despesas e aumentos de impostos.¹

Em maio de 2000, o Parlamento adotou uma lei dando poderes ao governo para privatizar as empresas estatais (SOE, na sigla em inglês) e alocar os resultados financeiros à redução da dívida pública. Essa lei também criou o Conselho Superior de Privatização – que determina quais estatais devem ser vendidas, o tempo requerido para reestruturação e venda e o valor financeiro das instituições. Inclui ainda dispositivos para garantir a competição, os direitos do público consumidor, a proteção ambiental e o emprego de cidadãos(as) libaneses(as). Entretanto, as decisões de privatização priorizaram a redução da dívida em detrimento de outras metas econômicas, sociais e políticas.

Em 2002, o Parlamento aprovou legislação que permitia ao setor privado participar dos setores de telecomunicações e eletricidade, enquanto outra lei tratando do setor de água e da empresa aérea nacional estava ainda sendo discutida.^{NE} A privatização de grandes empresas que prestam serviços de eletricidade, água e telecomunicações podem gerar receitas significativas para a redução da dívida e a diminuição de seu peso no orçamento público. Entretanto, essas empresas cumprem papel especial na economia do país, servindo o interesse comum e provendo serviços básicos essenciais à subsistência de toda a população.

Os governos modernos geralmente assumem a responsabilidade de prover, pelo menos minimamente, esses serviços a todas as pessoas – sem considerar renda ou localização. Este artigo aborda os mais recentes acontecimentos sobre as principais empresas candidatas à privatização no Líbano, buscando iniciar uma discussão dos possíveis efeitos colaterais sociais da privatização. Quem toma as decisões não pesquisou o custo social dessa política, e isso continua tendo baixa prioridade para o governo.

• Telecomunicações

Esse é o setor estatal mais rentável, gerando cerca de US\$ 500 milhões em receitas, com quase 40% destinado ao governo. Está sob administração de duas empresas privadas, fundadas em 1995, segundo um acordo do tipo “construir, operar, transferir” (BOT, na sigla em inglês). Durante seis anos de administração privada, os preços não caíram. Após a conclusão do acordo (em meados de 2001), o governo tentou atrair licitantes internacionais para a licença de operação de longo prazo em meados de 2002. No entanto, nenhum investidor apareceu na data prevista, e o governo decidiu refazer o leilão de licenças no fim de 2002.

Embora tenha sido sugerido o controle por parte do Estado até a realização de outro leilão, as operações permaneceram sob a administração das duas empresas que operariam a rede até que o governo realizasse novo leilão no fim de 2002. Todas as receitas das operações correntes revertiam para o governo, que pagava às companhias o valor de depreciação dos ativos e quaisquer outros custos incidentais. Assim, o governo garantiu as vendas eventuais de licenças, assegurando a continuidade do setor e rejeitando a possibilidade de nacionalização.

• Eletricidade

Em agosto de 2002, o Parlamento ratificou a lei de privatização da Electricité du Liban (EDL), que custa anualmente ao governo cerca de US\$ 265 milhões em subsídios. As perdas são causadas por sistema de cobrança inadequado, roubo de energia, alto custo do

¹ Ver <<http://www.finance.gov.lb/main/govfin/bud03propweb.pdf>>.

^{NE} As leis para privatizar o setor de água e a companhia aérea também acabaram sendo aprovadas em 2002.

Setor	Características	Cronograma
Energia	17 centrais térmicas e hidráulicas; 1.244 megawatts gerados (90% das necessidades da população). Centrais maiores: Jiye e Zouk (produzem 80% da eletricidade).	Lei ratificada em setembro de 2002 para vender 40% da produção e distribuição.
Água	85 departamentos para abastecer de água o país.	A lei para privatizar foi ratificada em maio de 2002. Nenhum cronograma foi fixado. Uma empresa francesa foi contratada para administrar a água em Trípoli.
Refinarias de petróleo	Atualmente não estão operando. Ainda têm 500 empregados(as) registrados(as). Duas refinarias: Zahrani (21 mil barris/dia) e Trípoli (15 mil barris/dia).	Leis em discussão.
Telecomunicações	1,5 milhão de linhas fixas (40% da população); acordos contratuais entre empresas privadas e governo para administrar os celulares. Mais de 600 mil assinantes de celulares.	Lei para privatizar já ratificada. Leilão no fim de 2002 para licitação dos operadores de celulares.
Serviços postais	Mais de 1.100 empregados(as).	Acordo contratual entre empresa privada e governo.
Transporte (MEA)	De propriedade do Banco Central; US\$ 100 milhões de prejuízos anuais. Espera-se que deixe de ter perdas em 2002. 4.500 empregados(as); redução de 1.200. Frota de ônibus e terminais modernizados.	Esperando condições de mercado favoráveis.
Aeroportos e portos	Capacidade aumentada para 6 milhões de passageiros(as). Um outro terminal e o aeroporto de Queleiat também estão sendo renovados. Pelo porto de Beirute passam 60% das importações e 40% das exportações. Trípoli tem o segundo maior porto, depois de Beirute.	Estudos para serem submetidos ao Conselho Superior de Privatização em curso.

petróleo e limitações técnicas. O faturamento é de 51% do valor da energia gerada e 61% da receita potencial. Como consequência, o alívio do déficit da EDL pode vir em grande parte do lado das receitas. A lei separava o setor de eletricidade em duas áreas de negócios: uma para produção e distribuição de eletricidade, que seria privatizada; a outra para o transporte de eletricidade de alta voltagem, que permaneceria no setor público. Nos próximos dois anos, 40% das ações da companhia de produção e distribuição de eletricidade serão vendidas ao setor privado, embora a lei permita a privatização total.

• Transporte aéreo

O governo não desejava vender a Middle East Airlines^{NT} (MEA) ao setor privado, antes de tentar fazer uma grande reestruturação e redução de custos. O total de salários alcançava US\$ 70 milhões por ano, e, desde 1996, a linha aérea tinha custado ao governo cerca de US\$ 400 milhões. O plano de reestruturação transferia pessoal para companhias subsidiárias (como os serviços de terra e de manutenção) e oferecia aposentadoria antecipada ou indenização de desemprego, com a ajuda de um empréstimo do Banco Mundial. Cerca de 1.200 pessoas foram despedidas ou pediram demissão – desencadeando um conflito entre trabalhadores e trabalhadoras da empresa e o governo. A disputa foi resolvida com um acordo que estabelecia as condições para as demissões.

Impacto social

Embora somente uma abordagem empírica pós-privatização pudesse avaliar o verdadeiro impacto dessa medida, os pontos a seguir têm como objetivo chamar a atenção para algumas possíveis consequências negativas que podem resultar da privatização no Líbano.

• Finanças públicas e gastos sociais

A crise fiscal converteu a privatização em um instrumento básico para reabilitar as finanças públicas. Entretanto, as firmas privadas – que somente investem onde esperam obter lucro – relutam em comprar empresas que estão perdendo dinheiro, obrigando o governo a fazer grandes concessões. Mesmo no caso de setor rentável, como o de telecomunicações, a estatal lucrativa não atraiu os investidores ou as ofertas não estavam à altura das expectativas do governo, forçando uma extensão de prazo. Se esse setor lucrativo não conseguiu atrair investimentos suficientes, muito menos deve ser esperado de estatais deficitárias, como a EDL.

O argumento de que a privatização geraria receitas, que facilitariam o aumento dos gastos sociais, é especialmente frágil. As políticas sociais e de desenvolvimento humano do Líbano estão “confinadas às considerações econômicas, que permanecem cativas de perspectivas setoriais ou técnicas”, como foi observado no Relatório de Desenvolvimento Humano 1997 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Com ou sem o aumento dos gastos sociais, os problemas estruturais dos grupos mais necessitados não serão resolvidos, se não houver uma política oficial de desenvolvimento para atender a essas necessidades.

• Investimentos

Quem defende a privatização alega que a privatização será formulada para atrair muito mais investimentos privados que estimularão o crescimento interno e fortalecerão a balança de capitais externos em setores-chave. No entanto, os investidores nacionais no Líbano estão inibidos por uma série de fatores que diminuem as oportunidades econômicas gerais: gastos governamentais reduzidos, consumo privado diminuído, como resultado de impostos adicionais, um grande déficit comercial e uma distância entre investimento e poupança. Embora não haja dúvida de que

^{NT} Linhas Aéreas do Oriente Médio.

medidas recessivas desanimam os investimentos, há poucas indicações no contexto libanês de que os investimentos cresceriam com uma política de privatização. De fato, os investimentos internos estiveram estagnados nos últimos cinco anos.

Da mesma forma, quando consideram mercados pequenos, os investidores estrangeiros são atraídos pela estabilidade, alta produtividade e crescimento econômico – fatores que continuam ausentes no Líbano. Durante a década de 1990, aproximadamente 90% das entradas de investimento estrangeiro direto² foram para imóveis, um setor improdutivo.

• Preços

O objetivo da privatização é concentrar atenção no desempenho financeiro. Além disso, a melhoria na oferta de serviços fundamentais, tais como água, eletricidade e telecomunicações, pode gerar benefícios para a economia como um todo. Entretanto, não há prova inequívoca de que o setor privado forneça preços mais baixos a quem consome do que o setor público, exceto quando controlado por uma agência reguladora autônoma e capaz. Por causa de seu imperativo de buscar o lucro, os monopólios privados tendem a aumentar os preços, o que, no caso dos serviços básicos, tem um efeito negativo desproporcional sobre as pessoas pobres.

Em relação à eletricidade, a EDL sofre de déficits imensos, resultantes de uma baixa arrecadação, que, por sua vez, é consequência de infrações generalizadas e isenções políticas que o governo tem sido praticamente incapaz de eliminar. É improvável que os investidores privados possam melhorar a arrecadação, pois não têm o poder político de eliminar as isenções e as infrações. Embora tenha sido difícil limitar as infrações no setor público, o aumento de preços seria uma solução mais fácil para o setor privado para compensar essas perdas, pois a eletricidade é um serviço básico com demanda inelástica.³ Contudo, isso afetaria principalmente as famílias de baixa renda.

Redução do emprego

Embora o impacto da privatização sobre o emprego varie de acordo com a indústria, as privatizações em geral reduzem as ofertas de emprego. Normalmente, afirma-se que o motivo para grandes reduções de despesas é que as entidades públicas têm excesso de pessoal. A redução do número de pessoas empregadas é vista como um incentivo à produtividade. Contudo, o excesso de pessoal no Líbano não é a causa da baixa produtividade do setor público. De acordo com o Conselho do Serviço Público, a administração pública tem 24.200 cargos, mas empregados(as) permanentes são 9.851, enquanto temporários(as) chegam a 9.353, ou seja, há uma escassez de servidores(as).

Além disso, no precário ambiente econômico do Líbano, pessoas demitidas têm pouca probabilidade de encontrar emprego equivalente. O desemprego cresceu de 8,5%, em 1977, para mais de 20%, em 2000 – atualmente mais de um quarto da população sofre de desemprego total ou parcial.⁴

As demissões geralmente atingem mais a pessoa sem qualificações, colocando as mulheres na posição de maior risco por sua menor especialização. O risco de demissão tem forçado a classe trabalhista a comprometer seus direitos. Por exemplo, no caso da MEA, muitos(as) empregados(as) não estavam contentes com as condições de trabalho na nova empresa e optaram pela aposentadoria antecipada. Em um ambiente desses, empregadores(as) podem ignorar os regulamentos trabalhistas e de segurança, além de desconhecer ou criar obstáculos para a formação de sindicatos.

Desigualdade

Os programas de privatização fizeram muito mais para melhorar a eficiência do que para aumentar a equidade. A consequência negativa para a distribuição de riqueza surge principalmente da transferência dos ativos para os setores com mais recursos. O efeito negativo da distribuição de renda deriva dos preços mais altos e de salários mais baixos.

O impacto distributivo nas mudanças de preços dependerá de quanto o consumo de bens e serviços varia de acordo com a renda e do fato de as categorias de consumo enfrentarem ou não preços diferentes. Entretanto, no Líbano, os preços dos serviços públicos são iguais, independentemente de renda. Como foi anteriormente assinalado, os serviços públicos são bens básicos com demanda inelástica, e, assim, as mudanças de preços afetam desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A privatização poderia melhorar o acesso a produtos por meio da expansão da empresa, porém, na maioria dos setores, a expansão já estava quase concluída antes desse processo.

Por outro lado, há problemas técnicos que não facilitam uma distribuição equitativa das ações das estatais. Mercados de capital frágeis e um setor bancário muito forte limitam as possibilidades da maioria das pessoas de baixa renda de conseguir financiamento. Atualmente, somente 0,6% de todas as contas bancárias contém mais de 40% do total de depósitos, acumulando rendimentos de juros isentos de impostos. A participação do setor privado nas empresas públicas seguirá essa estrutura desigual, transferindo as estatais do controle público para as mãos de um segmento muito limitado da sociedade que pode participar do processo de privatização. Assim, as privatizações podem contribuir para a consolidação do poder econômico e político de um grupo de interesse que dificilmente representa as pessoas pobres.

Em suma, há um conflito intrínseco entre a privatização das empresas públicas e o interesse dos grupos de baixa renda, porque a motivação do lucro – que fornece o incentivo teórico para a melhoria da eficiência – cria uma pressão para a subida dos preços e a diminuição dos custos, incluindo salários. O setor privado, por sua própria natureza, prioriza os lucros de curto prazo sobre qualquer outro benefício social. ■

Center for Development Studies (Mada)
(Centro de Estudos do Desenvolvimento)
Arab NGO Network for Development (Annd)
(Rede Árabe de ONGs para o Desenvolvimento)
<annd@cyberia.net.lb>

2 Banco Central do Líbano, Relatório Anual.

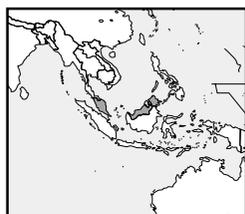
3 A demanda e o uso da eletricidade não variam proporcionalmente aos preços por ser um serviço básico.

4 Pnud, Relatório de Desenvolvimento Humano 2001–2002.

O alto custo dos monopólios privados

MAGESWARI SANGARALINGAM

MEENAKSHI RAMAN



As políticas de privatização ficaram limitadas a uma pequena elite que tomou o controle de empresas públicas rentáveis e as transformou em monopólios privados. Em várias ocasiões, o objetivo de reduzir a carga fiscal se voltou contra o próprio governo – que teve de pagar altos custos para resgatar privatizações falidas. Para o público consumidor, os aumentos não trouxeram benefícios. Há uma séria necessidade de revisar todas as políticas de privatização e tornar o processo mais responsável e transparente.

O governo anunciou a política de privatização em 1983. Representava uma nova abordagem para o desenvolvimento nacional, complementando outras políticas como a Malaysia Incorporated, formulada para aumentar o papel do setor privado no desenvolvimento econômico. Entre os objetivos, estava a redução da sobrecarga financeira e administrativa do governo para melhorar a eficiência e a produtividade e facilitar o crescimento econômico.

Os mecanismos utilizados na privatização têm sido diversos, incluindo a venda de ações ou ativos, o arrendamento de ativos, contratos de gestão, esquemas do tipo “construir, operar, transferir” (BOT, na sigla em inglês), “construir, possuir, operar” (BOO, na sigla em inglês), “construir, transferir” (BT, na sigla em inglês) e compra das ações por gerentes.¹ A venda de ações predomina na agricultura e na indústria manufatureira, nas finanças, imóveis e comércio, enquanto o esquema BOO é mais comum na infra-estrutura, como eletricidade, gás e água.

Desde o início, a privatização tem sido um processo não-transparente. No começo, era realizada na base de “quem chegar primeiro leva”. Projetos identificados para privatização, incluindo os altamente rentáveis sob controle público, foram muitas vezes entregues a indivíduos ou empresas com conexões políticas sem nenhum pagamento – entre elas estavam a United Engineers Malaysia, Fleet Group, Renong, Vincent Tan Chee YOUNG e Ananda Krishnan. Todo o processo de privatização prossegue atrás de portas fechadas e sem prestar contas ao público.

Inicialmente, a população entendeu que somente as empresas não-lucrativas seriam privatizadas. Entretanto, no fim, foram privatizadas mesmo as estatais mais lucrativas, como a Telekom Malaysia (serviços de telecomunicações), Tenaga Nasional (fornecedora de eletricidade) e Pos Malaysia (serviços postais). Ativos da infra-estrutura nacional, como as estradas com pedágio e os serviços-chave de hospitais governamentais, foram entregues a grupos malaios, que receberam concessões de longo prazo para operar as empresas. Em muitos casos, a privatização transformou monopólios públicos em privados, que se tornaram propriedade de grupos de magnatas bem relacionados politicamente, fazendo a economia da Malásia ficar mais oligárquica.

Do fim da década de 1980 a meados da década de 1990, o plano de privatização parecia estar funcionando bem. Com previsões otimistas de receitas, as companhias envolvidas nos projetos de privatização recorreram com facilidade aos mercados de capitais e aos bancos para financiar o seu negócio de longo prazo, intensivos em capital. No entanto, quando aconteceu a crise econômica em 1997, muitas dessas companhias estavam expostas, com pouco dinheiro em caixa e muitas dívidas. Agora, o governo enfrenta a estranha perspectiva de voltar a estatizar algumas das empresas privatizadas no país.

A privatização trouxe problemas fiscais porque o governo foi forçado a realizar operações de resgate dos projetos de privatização fracassados. Em 2000, pagou US\$ 51 milhões para reestatizar os serviços de esgoto. Naquela época, Bernard Dompok, ministro do Departamento do Primeiro-Ministro, afirmou que os serviços de esgoto eram um “caso especial”, pois o governo tinha de “proteger o interesse público e evitar interrupções no serviço”. Contudo, desde então, o governo também recomprou a Malaysia Airlines e está em processo de assumir o controle do conglomerado Renong e de dois sistemas de trens VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) por US\$ 2,4 bilhões.

Mais preocupantes são os movimentos recentes para privatizar serviços básicos, como água, educação e atendimento à saúde. Todos esses serviços têm sido amplamente acessíveis a um custo muito baixo, especialmente para as pessoas de baixa renda.

1 O esquema BOT envolve a construção das instalações pelo setor privado, que utiliza seus próprios recursos, operação dessas instalações durante um período conhecido como período de concessão e sua transferência para o governo no fim desse tempo. Durante o período de concessão, o setor privado pode auferir receitas diretamente do público consumidor ou indiretamente, utilizando um intermediário, normalmente uma instituição governamental. O esquema “construir, operar” (BO, na sigla em inglês) é muito similar ao anterior, mas não inclui a transferência das instalações para o governo. Os dois esquemas são normalmente acompanhados pela emissão de uma licença e/ou concessão.

Descontrole de tarifas

Em março de 2002, o ministro de Obras malaio, Datuk Seri S. Samy Vellu, afirmou que o governo talvez tivesse de privatizar a gestão da água para reduzir a sobrecarga financeira dos governos estaduais.² De acordo com o ministro, a proposta de privatização seguia as recomendações do Banco Asiático de Desenvolvimento para abrir o mercado e privatizar a administração da água. Ele assegurava que as tarifas de água sempre estariam sujeitas ao controle do governo. No entanto, a proposta do ministro foi criticada por grupos de consumidores(as), como a Associação de Consumidores de Penang. Esses grupos argumentaram que a água era um recurso público essencial que deveria ser controlado e administrado pelo governo no interesse público.

As agências que controlam a água em vários estados (como Johor, Penang e Kelantan) já foram privatizadas, e as localizadas em Selangor e Terengganu foram corporatizadas ou privatizadas – administradas como companhias privadas, porém ainda de propriedade do governo. No estado de Penang, o Conselho da Água foi privatizado, embora fosse uma das agências de água mais bem administradas e rentáveis do país. Cinco outros estados deverão concluir a privatização de seu abastecimento de água durante o período do Oitavo Plano Malásia (2001–2005).

A privatização do fornecimento de água no país provavelmente envolverá uma revisão da estrutura atual das tarifas. Apesar das garantias dadas ao público consumidor de que as tarifas de água permaneceriam sob o controle do governo, em abril de 2001, o preço de consumo doméstico em Selangor aumentou de US\$ 0,11 por metro cúbico para US\$ 0,15, para quem consome 20 metros cúbicos ou menos. A população protestou, alegando que o aumento não é justificável por causa da baixa qualidade da água encanada.

Embora esses aumentos de tarifas estejam atualmente sob controle governamental, ainda estão sujeitos às pressões das companhias de água. A imposição de um sistema de preços que cubra totalmente os custos como consequência da privatização impedirá que mais gente tenha acesso à água potável, forçando as comunidades pobres a procurar fontes alternativas. Aumentos uniformes para o uso da água resultarão somente em maiores desigualdades entre pessoas ricas e pobres.

O sistema de saúde pública conseguiu colocar 90% da população malaia a uma distância de uma hora ou 5 quilômetros de um centro de saúde e tem sido elogiado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um dos serviços mais equitativos na região do Pacífico. Entretanto, a privatização ameaça esse sistema de assistência pública.

No Sétimo Plano Malásia (1996–2000), o governo mencionou a intenção de privatizar os serviços médicos. A política foi duramente atacada por grupos de consumidores(as) e outros grupos de

interesse público e não foi aplicada. Significativamente, o Oitavo Plano Malásia, que detalha as estratégias e os programas a serem implementados pelo governo federal no período 2001–2005, não faz referência à privatização dos serviços médicos. Contudo, o governo tomou medidas para privatizar os hospitais públicos.

Muitos serviços dos hospitais públicos, incluindo remédios e suprimentos médicos, assim como serviços de apoio, já tinham sido privatizados em 1994 e 1996, respectivamente. Essas medidas aumentaram os custos para o governo, incluindo preços mais altos para os medicamentos, sem que houvesse correspondente melhora nos serviços prestados. A privatização de cinco serviços de apoio hospitalar (lavanderia, equipamentos hospitalares, manutenção de instalações, serviço de limpeza e disposição do lixo hospitalar) aumentou os custos operacionais em torno de quatro a cinco vezes.

Em 1994, o sistema de distribuição de remédios da Malásia, administrado pelo Almoarifado Médico Geral (GMS, na sigla em inglês), foi privatizado, e os hospitais públicos foram obrigados a adquirir seus suprimentos de uma nova empresa, Southern Task Sdn. Bhd. (STSB), subsidiária da Renong. Uma indicação do lamentável desempenho da STSB foi a decisão de mudar em 1996 o fornecimento para outra entidade, denominada Remedi Pharmaceuticals Sdn. Bhd. (PPSB).

Um estudo de 1996–1997, realizado pela Escola de Ciências Farmacêuticas da Universidade Sains Malaysia, concluiu que a privatização do GMS não tinha resultado em nenhuma melhoria significativa no sistema de distribuição geral de medicamentos.³ Pelo contrário, o preço ponderado dos medicamentos fornecidos em 1997 foi multiplicado por 3,2.

Atualmente, é cada vez mais comum pedir a pacientes para adquirir seus próprios suprimentos, como medicamentos e equipamentos cirúrgicos, antes que possam ser tratados. Com razão, a população malaia está preocupada em saber se a proposta de privatização dos hospitais públicos levará ao aumento similar dos custos de atendimento à saúde, especialmente para pessoas pobres, idosas e doentes crônicas, assim como comprometer a qualidade do atendimento médico público para toda a população.

Transferência de responsabilidade

A privatização das instituições de ensino superior cria disparidades de acesso. Antecipando-se à privatização das universidades, assim como à criação de universidades privadas, o Parlamento aprovou duas novas leis em 1996: a Lei do Conselho Nacional de Ensino Superior e a Lei das Instituições Privadas de Ensino Superior. A Lei das Universidades e dos Colégios Universitários também foi emendada para incluir dispositivos que permitem às universidades iniciarem qualquer atividade comercial ou participarem dessas atividades.

2 JIN, Foo Eu. Sell-off of water utility inevitable to douse rising expenses. *New Straits Times*, 29 mar. 2002.

3 IBRAHIM, Mohd Izham Mohd et al. Drug distribution systems in Malaysia: the privatisation of the General Medical Store. Apresentado na Conferência Nacional sobre Privatização e Financiamento do Atendimento à Saúde. Malásia, USM, Penang, 1997.

De fato, emergiram dois sistemas: educação privada de melhor qualidade para quem pode pagar e educação pública de qualidade inferior para as pessoas de baixa renda. As universidades também foram submetidas ao processo de privatização desde 1998. Como consequência, as taxas já subiram. Uma vez mais, esses aumentos afetarão negativamente o grupo de baixa renda. Apesar das promessas de que haveria mais crédito educativo e bolsas de estudo, o governo transferiu a sobrecarga dos custos educacionais para os(as) estudantes e suas famílias.

A privatização do tratamento de esgotos em 1993 foi um grande fracasso financeiro. A companhia que ganhou o contrato teve perdas enormes e precisou ser recomprada pelo governo em junho de 2000. A Indah Water Konsortium (IWK), fundada em 1993, obteve um contrato por 28 anos e assumiu a responsabilidade de operar as instalações públicas de tratamento de esgotos.

A administração da companhia não foi bem, em parte porque uma proporção significativa do público se recusou a pagar as contas de saneamento – que já haviam sido pagas por meio de tarifas municipais. O tratamento de esgotos e de águas servidas permanece em estado deplorável. Além disso, a companhia não conseguiu tratar a água de maneira eficaz: em 1999, menos de 17% das 5.409 estações de tratamento administradas pela IWK cumpriam com os padrões governamentais de eliminação de resíduos.⁴

A privatização dos serviços de disposição de resíduos sólidos em 1995 sofreu vários adiamentos e não foi totalmente implementada. Quatro consórcios regionais foram escolhidos para administrar os resíduos sólidos. Antes que a privatização fosse implementada, era necessário formular uma Lei Municipal do Resíduo Sólido. O governo concordou que os consórcios assumissem a administração por etapas, por meio de um contrato provisório de serviços, antes que a lei fosse aprovada. Nossa preocupação é que, após a privatização, as companhias passem a cobrar diretamente do público consumidor e aumentem as tarifas.

A administração dos resíduos sólidos continua a ser um problema sério para muitos centros urbanos. Problemas sanitários e de resíduos são bastante ampliados em áreas urbanas de baixa renda e alta densidade, com apartamentos de baixo custo, habitações invadidas e outros assentamentos de grupos de baixa renda.

Estão atualmente em curso negociações do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) na Organização Mundial do Comércio (OMC) para liberalizar o setor de serviços.^{NE} Em documento confidencial, que vazou em abril de 2002, a União Européia (UE) solicitou que a Malásia abrisse, entre outros, seus serviços postais e de malote, telecomunicações, energia e serviços ambientais, incluindo o abastecimento de água e a administração de resíduos sólidos. Grupos da sociedade civil temem que a UE esteja pressionando a Malásia por baixo do pano a aceitar suas solicitações. Enquanto o público da Malásia está sendo sobrecarregado por mais privatizações de bens e serviços públicos importantes, as pressões para que esses serviços sejam entregues a empresas estrangeiras aumentam aquelas preocupações. No entanto, as ONGs do país, como a Rede do Terceiro Mundo e a Associação de Consumidores de Penang, continuam a pressionar o governo para garantir que esses setores não estejam sujeitos à liberalização. ■

Referências

- ADNAN, Hanim. Pos Malaysia privatisation complete, says Government. *The Star*, 24 ago. 2001.
- ALI, Syed Husin. Privatisation and corporatisation in Malaysia: meaning, policy, practise. Texto apresentado na Conferência Nacional sobre Privatização e o Financiamento do Atendimento à Saúde. Malásia, USM, Penang, 1997.
- JAYASANKARAN, S. Raising a stink. *The Far Eastern Economic Review*, 27 set. 2001.
- LOPEZ, Leslie. Malaysia prepares to take control of ailing sewer system. *Asian Wall Street Journal*, 21 fev. 2000.
- RAINA, V.; CHOWDURY, A.; CHOWDURY, S. (Eds.). *The dispossessed – Victims of development in Asia*. p. 222.
- UNIDADE DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO. Eighth Malaysia Plan. Malásia, 2001.
- _____. Privatization Master Plan. Malásia, 1991.

Consumers' Association of Penang
(Associação dos Consumidores de Penang)
<meenaco@pd.jaring.my>

4 *The Star*, 23 dez. 1999.

NE A negociação do Gats caiu em impasse após o fracasso da rodada ministerial da OMC em Cancún em setembro de 2003.

Agora a responsabilidade recai sobre as empresas

ARELI SANDOVAL TERÁN¹



Os programas de estabilização e ajuste estrutural adotados a partir da crise de endividamento externo de 1982 incluíram a privatização total ou parcial de muitas empresas e atividades estatais em diversos setores: industrial, financeiro, agropecuário, de mineração, infra-estrutura, comunicações, petroquímico e até mesmo no setor da seguridade social. Juntamente com os cortes nos gastos sociais, associados a tendências privatizadoras dos serviços públicos e dos serviços básicos, a novidade está na transferência da responsabilidade do Estado para as empresas privadas.

O ritmo das privatizações no país foi tão vertiginoso quanto o das falências provocadas pelo próprio governo. Assim, “das 1.115 empresas estatais que existiam em 1983, dez anos depois só restavam 213”.² Entre as companhias paraestatais vendidas estão empresas estratégicas e secundárias, geradoras de lucros e ineficientes. Além disso, muitas dessas empresas foram compradas a preços muito inferiores ao seu valor real.

O processo de privatização dos serviços públicos adquiriu diferentes modalidades. Em primeiro lugar, o desmantelamento de instituições governamentais e a desregulamentação de sua atividade para dar lugar ao livre jogo do mercado. Por exemplo, a Comissão Nacional para a Subsistência Popular (Conasupo) – encarregada da comercialização de grãos básicos e da fixação de preços garantidos – terminou de ser desmantelada na década de 1990, o que gerou impactos negativos sobre o direito humano à alimentação. Em segundo lugar, a transferência formal da administração de serviços para o setor privado, como no caso da seguridade social e da energia elétrica.

Só promessas

Com a reforma legislativa de 1991, o governo de Salinas de Gortari estabeleceu o Sistema de Poupança para a Aposentadoria (SPA), que converteu os fundos de pensões administrados pelo Estado em fundos de capitalização individual com gestão privada. Posteriormente, o governo de Zedillo promoveu a nova Lei do Seguro Social.³ Essa lei determinou que as contas individuais de cada trabalhador ou trabalhadora passassem a ser administradas pelas Administradoras de Fundos para a Aposentadoria (Afore, na

sigla em espanhol), convertendo os fundos sociais mais importantes do país em fundos financeiros, pondo-os à disposição dos grandes grupos financeiros nacionais e estrangeiros. A reforma também afetou os serviços médicos, os seguros de acidente de trabalho, as creches e outros benefícios, ao promover a sub-rogação ou contratação de serviços com o setor privado e ao restringir benefícios sociais para aumentar o benefício das creches.⁴

Como está assinalado no Informe Alternativo sobre a Situação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no México, o governo mexicano estabeleceu uma ligação entre o desenvolvimento do sistema de seguridade social e os interesses do capital privado, transformando sua essência solidária, de ajuda intergeracional, participação e subsídios públicos em algo mercantil, que atenta contra um conjunto de direitos sociais garantidos tanto pela Constituição⁵ como pelo Acordo Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Desc).⁶

As conseqüências dessa reforma “parecem configurar um jogo de soma zero, onde o governo e o setor financeiro ganham, enquanto a maioria dos segurados e das pessoas com direitos, especialmente aquelas de menores rendas e mais desprotegidas, correm um alto risco de perder”.⁷ Além disso, é uma medida regressiva em termos de direitos humanos, pois provocou a perda de direitos adquiridos. Por exemplo, aumentou o número de semanas de contribuição necessárias para obter a pensão por idade.

1 Coordenadora de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Programa Diplomacia Ciudadã, Deca Equipo Pueblo, A. C.

2 AGUSTÍN, José. *Tragicomedia mexicana 3 – La vida en México de 1982 a 1994*. México: Editorial Planeta, 1998, p. 192.

3 Vigente desde julho de 1997.

4 Baseado na análise de Asa Cristina Laurell. *No hay pierde: todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva ley del Seguro Social* (Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Coyuntura, 1996).

5 Parte 29 do artigo 123 sobre a proteção ao bem-estar dos trabalhadores, camponeses, não-assalariados e outros setores sociais, assim como suas famílias.

6 Artigo 9º sobre o direito de todas as pessoas à seguridade social, vigente para o México desde 1981.

7 FOURNIER, Ma. de Lourdes; MORENO, Pedro H. Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social. In: LOMELÍ, Enrique Valencia. (Coord.). *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. México: Red Observatorio Social, 1997, p. 202.

Qual a tendência da seguridade social na atual administração? Por um lado, as necessidades de ampliação de cobertura e melhoria da qualidade dos serviços não foram atendidas, e os cortes dos gastos públicos no setor prosseguiram. A entrada no sistema de seguridade social continua sendo a participação no mercado de trabalho formal.⁸ Por outro lado, as autoridades do setor de saúde destacam ser indispensável um projeto de reforma da seguridade social que detenha a deterioração dos organismos públicos. Essa deterioração vem ocorrendo principalmente pela insuficiência de financiamento para enfrentar os custos das pensões perante o aumento da esperança de vida e o marcante envelhecimento da população.

Pouco se fala da deterioração dos salários, do desemprego e dos cortes dos gastos sociais que também pressionam seu sistema financeiro. Santiago Levy, diretor do Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS), assinalou que o instituto “perderá sua capacidade operacional dentro de dez anos porque todos os recursos estarão dedicados a pagar as pensões e não teremos dinheiro para pagar medicamentos, creches ou qualquer outro programa adicional”.⁹ Em termos de propostas, sugeriu a necessidade de reduzir “de certa forma” alguns benefícios, aumentar “de maneira gradual e prudente a idade mínima de aposentadoria dos trabalhadores” ou explorar “cuidadosamente” a opção do co-seguro ou co-pagamento.¹⁰

Nesse marco, está inscrito o processo paulatino e silencioso da privatização dos serviços de saúde no México, como parte das reformas estruturais ditadas pelas instituições financeiras internacionais. As modalidades dessa privatização são as seguintes: pagamento de taxas pelos serviços públicos; sub-rogação dos serviços auxiliares; formas gerenciais de administração e financiamento; e venda dos ativos ou dos serviços.

A modalidade mais importante em nosso país é o “atendimento médico coberto por seguro privado. O objetivo central é resolver os problemas de saúde da maneira mais radical, oferecendo à iniciativa privada um mercado rentável e garantido”.¹¹ Qual é o motor desse processo? É a “descapitalização e deterioração da seguridade social e a oferta de uma solução individualizada”.¹²

A descapitalização do setor vinha acontecendo com a diminuição do orçamento de certos itens do atendimento à saúde e com os cortes dos gastos sociais diante da queda dos

preços do petróleo. De acordo com os dados da Secretaria de Fazenda e Crédito Público, em 1999 foram aplicados cortes de US\$ 178,72 milhões no IMSS e de US\$ 10,24 milhões no Instituto de Seguridade e Serviços Sociais para os Trabalhadores do Estado (Issste). No ano 2000, os cortes foram de US\$ 70,8 milhões no IMSS e US\$ 30,34 milhões no Issste. Durante 2002, o corte no IMSS foi de US\$ 245,94 milhões.

Além disso, a Subsecretaria de Despesas da Secretaria de Fazenda e Crédito Público afirma que, nos próximos anos, “será difícil que haja mais recursos públicos para o setor de saúde”.¹³ No entanto, essa insuficiência de recursos é somente um mito, bastando verificar as prioridades governamentais no orçamento de despesas da federação. Por exemplo, os recursos para prevenção e controle do HIV/Aids não representam nem 1% do total que o governo investiu no resgate financeiro dos bancos privados desde 1995,¹⁴ e, no entanto, o orçamento foi cortado de novo em 2002. Nesse cenário, o secretário de Saúde, Julio Frenk, mencionou em várias ocasiões a possibilidade de estabelecer um seguro popular generalizado – que dependeria da capacidade de pagamento das famílias.

A proposta governamental, embora ainda não tenha sido elaborada em detalhes, é preocupante, já que não ampliaria a cobertura do serviço público atual e, sim, transferiria o custo para a população. Ou seja, o seguro popular não se apresenta como um direito, mas como uma mercadoria que se adquire quando se pode comprá-la. Em um contexto de pobreza e de pobreza extrema como o do México, as famílias não têm “sobras” para destinar a um seguro dessa natureza.

Descapitalização da energia elétrica

Desde 1995, na Estratégia de Assistência ao País (EAP) do Banco Mundial, já se considerava e promovia a privatização da indústria elétrica nacional. A ajuda técnica para a privatização da infraestrutura foi considerada estratégica, e foram aprovados US\$ 30 milhões para o projeto naquele ano. No Relatório de Progresso da EAP de 1998, o Banco Mundial conclamou o governo mexicano para privatizar os setores elétrico e petroquímico como condição para a ajuda econômica internacional e o apoio garantido pelo Banco Mundial para os investimentos privados no país.¹⁵ A EAP de 1999 destacou que, na agenda pendente, estava a privatização de alguns setores, como o setor elétrico.

8 As instituições de seguridade social – o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) e o Instituto de Seguridade e Serviços Sociais para os Trabalhadores do Estado (Issste) – prestam serviços médicos e de proteção social a 56,6% da população total, compreendendo: 14,9 milhões de trabalhadores(as) da ativa do IMSS e do Issste, 2,3 milhões de aposentados(as) e pensionistas (1,9 milhão do IMSS e 411 mil do Issste) e 35 milhões de famílias dos dois grupos de beneficiários(as). Fonte: Dirección de Análisis Económico. Consultoría Comunal. *La Jornada*, 17 jun. 2002, p. 3.

9 SILVA, Ciro Pérez; POSADA, Miriam. El IMSS, en riesgo de perder su capacidad operativa. *Levy. La Jornada*, 24 set. 2002, p. 12.

10 Declarações feitas no contexto da reunião anual da Conferência Interamericana de Seguridade Social, realizada na Cidade do México, em 7 de outubro de 2002.

11 Ver <www.unam.mx/prolap/maingmex.html> (síntese realizada por Thais Maingón e Cristina Torres do estudo de caso encomendado pela Organização Pan-Americana da Saúde a Asa Cristina Laurell e María Elena Ortega em 1991).

12 *Ibidem*.

13 ENCISO L., Angélica. Necesaria, la participación privada en servicios de salud: Hurtado López. *La Jornada*, 30 jul. 2002, p. 3.

14 Ver <www.shcp.gob.mx> e *La Jornada*, 5 jun. 2002, p. 48 (seção sobre Sociedade e Justiça).

Além disso, a Carta de Intenção e o Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras do governo mexicano, enviados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em junho de 1999, especificavam que

*o governo contribuirá para o aumento dos investimentos, por meio de seus planos para expandir a infra-estrutura básica, incluindo co-investimentos com o setor privado e a participação desse setor em áreas anteriormente reservadas ao Estado, como a geração de eletricidade. Esse é o motivo pelo qual o governo enviou uma proposta ao Congresso para abrir espaço para a competição no mercado de eletricidade e atrair investimentos privados para a indústria elétrica.*¹⁶

A iniciativa foi detida com êxito por ampla oposição social e sindical. No entanto, o atual governo mantém suas intenções, e, embora internamente o presidente Vicente Fox prometa que a indústria de energia elétrica não será privatizada, a oferta tem sido reiterada aos investidores estrangeiros em várias oportunidades. As possíveis conseqüências de um investimento privado maior e determinante nesse setor são, entre outras, o aumento das tarifas de energia elétrica, o comprometimento de direitos trabalhistas e, naturalmente, a perda do controle sobre uma indústria estratégica para o desenvolvimento do país.

Além disso, como afirmam especialistas no assunto – integrantes do Sindicato Mexicano de Eletricistas (SME) e de setores democráticos do Sindicato Único dos Trabalhadores do Setor Elétrico da República Mexicana (Suterm) –, a indústria de energia elétrica não está numa crise que torne indispensável sua privatização. De fato, nos anos recentes, o governo tem descapitalizado o setor, com cortes sistemáticos nas despesas públicas. Vale a pena destacar que, durante mais de 50 anos, a indústria nacional esteve em expansão, demonstrando sua capacidade e eficiência.

O Estado mexicano continua a ignorar a proteção social a que está obrigado em termos dos direitos econômicos, sociais e culturais, enquanto o processo de empobrecimento da população avança e as desigualdades se aprofundam. Segundo dados oficiais, em 1995, 42% da população mexicana (40 milhões de pessoas) vivia na pobreza, e, no ano 2000, esse número aumentou para

53,7%,¹⁷ o que representa 45,9% do total de domicílios mexicanos – 60,7% localizados em zonas rurais e 37,4% em áreas urbanas. Em cinco anos, o número de pessoas em situação de pobreza aumentou em mais de 10 milhões.^{NE}

Pobreza		
Pobreza alimentar	Urbana	12,6
	Rural	42,4
	Nacional	24,2
Pobreza de capacidades	Urbana	20,2
	Rural	50,0
	Nacional	31,9
Pobreza patrimonial	Urbana	43,8
	Rural	69,3
	Nacional	53,7

Diante de tal situação alarmante, o que faz o governo de Vicente Fox? Não redefine a política econômica. Ao contrário, aprofunda o ajuste estrutural, incluindo os cortes nos gastos sociais, associados a tendências privatizantes dos serviços públicos e básicos. Paralelamente, reduz a política social a uma estratégia e a um programa de combate à pobreza que conserva, como no governo anterior, o enfoque compensatório, focalizado e, especialmente, assistencialista. Finalmente, trata-se do mesmo corte compensatório na política social, embora com um ingrediente novo, liderado pelo próprio presidente da República: a promoção do desenvolvimento humano – porém, não-social – a partir da transferência da responsabilidade do Estado às empresas privadas, favorecendo um esquema do tipo TeleTom, que promove o trabalho filantrópico e das fundações privadas para satisfazer às necessidades básicas, no lugar de formular e aplicar políticas públicas apropriadas. ■

Deca Equipo Pueblo, A. C.
<areisandoval@equipopueblo.org.mx>

15 VALLE, Sonia Del. *Servicio Diario de Información de Cimac (Comunicación e Información de la Mujer, A.C.)*, 18 fev. 1999. Disponível em: <www.cimac.org>.

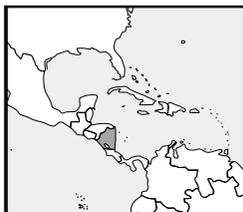
16 Ver <www.shcp.gob.mx>.

17 A informação mais recente do Comitê Técnico para a Medição da Pobreza, Secretaria de Desenvolvimento Social, é do ano 2000. Por outro lado, o especialista Julio Boltvinik assegura que a proporção é maior, entre 70% e 75%.

NE Dados de setembro de 2003 indicam que 51 milhões de pessoas, equivalente a 50% da população, vivem em situação de pobreza.

Uma nação às escuras

RUTH SELMA HERRERA M.¹



As privatizações não resultaram em nenhum benefício social para as pessoas mais pobres. As empresas de energia e telefonia não somente subiram os preços dos serviços, que estavam dolarizados, como também aumentaram as exigências de acesso ao serviço e pioraram sua qualidade. Além de ser um país de pobres, a Nicarágua também é, hoje, uma nação às escuras.

Os indicadores socioeconômicos desenharam o panorama do desenvolvimento inadequado dos serviços sociais básicos na Nicarágua. De acordo com dados oficiais do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Inec), 43% da população nicaragüense vive na pobreza, 17% na pobreza extrema e 40% em condições aceitáveis. Quase 3 milhões de pessoas não contam com os meios necessários para atender às suas necessidades básicas. Estudos recentes revelam que, de 5,2 milhões de habitantes, 54% residem em áreas urbanas e 73% das famílias possuem energia elétrica, enquanto somente 40% têm energia nas áreas rurais. De acordo com dados oficiais, 80% da população urbana e 28% da rural têm acesso à água potável. Têm acesso a serviços de saneamento ou de latrinas 95% dos domicílios urbanos e somente 70% das residências rurais.

O processo de privatização foi iniciado na década de 1990, no governo de Violeta Barrios, quando foram implementadas mudanças radicais no sistema político e revertido o regime de propriedade estatal instaurado após a Revolução Popular Sandinista. A decisão de privatizar os serviços básicos foi concretizada no fim dessa década, no contexto de governos que abandonavam suas responsabilidades sociais e de políticas promovidas pelas instituições financeiras internacionais, como parte dos conhecidos pacotes de ajuste estrutural.

Os incentivos para privatizar as empresas de serviços básicos, como ficou ilustrado no caso da energia elétrica domiciliar, são desfrutados pela escala econômica de operação e pelo regime de monopólio. O governo vendeu a subavaliada empresa estatal de energia à Unión Fenosa, um monopólio espanhol, com um acordo de que essa empresa não sofreria sanções durante os dois primeiros anos de operação – uma prática lesiva sob os direitos de consumo. Atualmente, a Unión Fenosa distribui 95% da energia

do país, com meio milhão de usuários e usuárias registrados. Dois anos depois de assinado o contrato entre o governo de Alemán-Bolaños e a corporação espanhola, seu conteúdo ainda não foi revelado ao público – embora seja um documento que interessa a toda a população.

Exclusão generalizada

O monopólio violou as normas aprovadas, os prazos das tarifas, o alcance, as condições e a qualidade dos serviços. Ou seja, o “estímulo empresarial” incluía operar com impunidade em relação aos(às) usuários(as) e ignorar reclamações por cobranças indevidas (erros nas contas, cobrança de energia não-medida,^{NT} contas atrasadas etc.), medições alteradas, serviços de iluminação pública cobrados, mas que não foram prestados, falhas de voltagem, danos a eletrodomésticos, perda de produtos nas empresas etc. Assim, a privatização da energia elétrica não trouxe o impacto positivo de cobertura maior, nem tarifas mais baixas, nem melhor qualidade de serviços. Na prática, as pessoas mais pobres estão excluídas do acesso legal à energia elétrica.

Durante a década de 1990, a geração de energia foi privatizada, com exceção das hidrelétricas. Em 2002, o governo tentou privatizar as duas centrais hidrelétricas, Hidrogesa-Geosa e Empresa Nacional de Água e Esgoto (Enacal, na sigla em espanhol). No entanto, as duas ações foram adiadas por causa de lacunas legais e da crítica de setores (público consumidor, indígenas, empresariado, parlamentares) que formam opinião e exercem pressão contra esses processos.

Em setembro de 2002, a Assembléia Nacional aprovou a lei 440, que proíbe fazer concessões de água para qualquer finalidade, e anunciou a elaboração da Lei Geral de Águas. A Enacal continua

¹ A autora é coordenadora da Rede Nacional de Defesa dos Consumidores. Este artigo foi preparado a pedido da Coordenação Civil para a Emergência e a Reconstrução (CCER), de acordo com as diretrizes do *Social Watch* e com o apoio financeiro do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Department for International Development), Manágua.

^{NT} Nos bairros populares das grandes cidades, são muito comuns as conexões informais (sem medidores) à rede elétrica. A empresa, então, mede o consumo total do bairro e o rateia igualmente entre as pessoas que moram na região, criando muitas situações de injustiça e conflito.

sendo estatal, porém a atitude de seus administradores é favorável à privatização. O aumento das tarifas e a baixa qualidade dos serviços têm provocado críticas e questionamentos por parte do público consumidor.

Para a telefonia, o estímulo empresarial também está na escala econômica e no monopólio do mercado, o que é negativo para os direitos econômicos de usuárias e usuários. As empresas endureceram as condições dos serviços e aplicam medidas drásticas na relação comercial, como cortes dos serviços ao cidadão ou à cidadã.

Em 2001, 40% da telefonia foi privatizada em favor da Megatel, numa operação muito questionada por falta de transparência. Embora a oferta mais baixa tenha sido da Telia Swedtel, a concessão foi entregue à Megatel. Em 2000, o Instituto Nicaragüense de Telecomunicações e Correios (Telcor) vendeu a concessão de celulares à BellSouth. Recentemente, o governo entregou outra concessão de telefonia celular à Megatel, que, juntamente com a BellSouth, domina o mercado. Enquanto essas empresas disputavam controle, a Telcor anunciou tarifas mais baixas, criando um conflito comercial que poderia favorecer temporariamente o público.

Os serviços básicos de saúde – sistema composto por postos de saúde, centros de saúde, ambulatórios e hospitais –, embora em teoria continuem a ser estatais, foram, na prática, parcialmente privatizados. Desde meados da década passada, o governo separou a seguridade social do Sistema Único de Saúde, dando origem à privatização de parte dos serviços. Primeiro, com o surgimento das clínicas da seguridade social para as pessoas seguradas e suas famílias e, depois, com a criação dos serviços diferenciados (recipientes de benefícios sociais) pagos nos hospitais e clínicas. Como consequência, os hospitais estatais fornecem, hoje, serviços privados, de seguridade social e públicos, para os quais até as pessoas mais pobres precisam contribuir para serem atendidas por causa do grave desabastecimento de suprimentos básicos, como medicamentos e materiais cirúrgicos.

Nos hospitais públicos, foi implantado o atendimento diferenciado, excluindo as famílias mais pobres de serviços especializados (radiológicos, laboratoriais, medicamentos, cirurgias etc.). Esses serviços são oferecidos somente nas áreas privatizadas e estão excluídos dos setores não-privatizados ou dos setores para recipientes de benefícios sociais.

O Ministério da Saúde é o órgão diretivo e dispõe de 996 unidades de saúde, das quais 48,3% estão na zona do Pacífico. Administra também 31 hospitais, 11 dos quais estão localizados em Manágua. Noventa por cento da população da costa do Pacífico conta com uma cobertura teórica superior à média nacional. Na costa do Caribe, a cobertura alcança somente 50% no norte e 13% no centro – o que coincide com a zona onde estão localizados os municípios com índices de pobreza mais altos.

A educação primária e a secundária foram privatizadas em 50% dos estabelecimentos, levando-se em conta que 37% das escolas públicas (que matricularam 63% do total de estudantes)

tinham passado para regime de centros autônomos em 2001. Nesse sistema, trabalham 55% dos docentes de ensino primário e secundário. Além disso, muitos estabelecimentos educativos vêm sendo operados, desde sua fundação, no regime de serviços educacionais privados.

Nas escolas de ensino primário e secundário, a privatização dos serviços educacionais, ou programa de autonomia escolar, está associada a contribuições econômicas cada vez mais altas, que devem cobrir todos os custos de funcionamento que não são cobertos pelas inadequadas contribuições governamentais. Os centros que estão no regime público também solicitam contribuições voluntárias. Porém, as condições de ensino, os serviços básicos e a situação docente têm piorado de forma acentuada.

Impacto profundo

A tese sobre as vantagens da privatização está longe de ser concretizada na Nicarágua. Os serviços estão ficando mais caros, a qualidade tem diminuído e a cobertura estava estagnada, pois pelo menos 50% da população não tem acesso a serviços de energia elétrica e comunicações. Nos novos assentamentos, em geral o acesso a serviços é feito por conexões ilegais. Isso provocou o aumento dos riscos para usuárias e usuários mais pobres, sendo freqüentes os incêndios. As precárias instalações têm provocado a perda de vida de pessoas adultas e crianças. As experiências de legalização da energia elétrica nos assentamentos realizada pela Unión Fenosa se converteram numa fonte de conflitos entre o público e a empresa.

A Nicarágua não é somente um país de pobres, mas também é uma nação às escuras. O serviço de energia elétrica se deteriorou de forma substancial com a privatização da Empresa Nicaragüense de Eletricidade (Enel). A Unión Fenosa despertou insatisfação generalizada em relação à iluminação pública: a companhia não processa as reclamações sobre os serviços feitas pelas comunidades, que recebem contas todos os meses por um serviço que nem mesmo existe. A empresa se nega a repor as lâmpadas que se queimaram e não faz manutenção do sistema.

A Rede Nacional de Defesa dos Consumidores desenvolveu uma firme política de informações sobre o tema, que tem levado a reclamações cada vez mais fortes do público. Não somente as contas sofreram aumentos considerados ilegais pelas organizações de consumidores e consumidoras, como também há cobranças indevidas de diversos tipos: gastos com comercialização, iluminação pública, depósito de garantia, contas atrasadas, energia não-medida e rateada por bairros inteiros, aluguel de medidor etc., além de 15% de Imposto Geral sobre o Valor (IGV). Como consequência, um percentual maior da renda das famílias pobres está destinado a pagar a conta de luz, pressionando-as a recorrer a soluções irregulares, para manter o acesso a esse serviço vital.

A Empresa Nicaragüense de Telecomunicações S.A. (Enitel) também vendeu ativos subavaliados à Megatel, e o governo cedeu à exploração de uma faixa de telefonia celular, além de ter dado aval à negociação com bancos internacionais para o financiamento

da oferta de 50 mil linhas. A empresa substituirá telefones convencionais municipais por telefones públicos de cartão – que custam mais e são menos acessíveis. O acesso ao serviço de atendimento em caso de consertos não melhorou e há planos de fechar a maioria das 60 estações telefônicas municipais.

Os dirigentes sindicais do setor e usuários(as) bem informados consideram que o Estado foi o grande perdedor na privatização dos telefones, pois não somente se desfez de uma empresa altamente rentável como também seus ativos foram vendidos, de forma nada transparente, a preços irrisórios, prazos muito vantajosos e condições em que o comprador pagaria com os lucros gerados. O Estado assumiu o saneamento financeiro da Enitel, que inclui ações e decisões judiciais pendentes num valor aproximado de US\$ 190 milhões – tudo isso na conta das finanças públicas.

Por causa da má qualidade dos serviços básicos de saúde, existem problemas sanitários abundantes e agudos. A maioria desses problemas poderia ser prevenida. As causas mais freqüentes de morbidade e de morte são: enfermidades gastrointestinais, respiratórias, dengue comum e hemorrágico. Existe também um alto índice de morte prematura por falta de atendimento pré-natal. A mortalidade infantil de menores de 5 anos no campo é um terço superior à mortalidade na cidade. O mesmo acontece com atendimento médico no período pré-natal, sendo maior o risco de morte no nascimento nas zonas rurais. O atendimento neonatal representa 20,2% do atendimento, o pós-natal, 24%, e o infantil, 45,5%. Uma de cada três crianças apresenta desnutrição, sendo que, em 9% delas, a desnutrição é severa. A desnutrição crônica está associada à deficiência alimentar causada pelo baixo padrão de renda das famílias.

Políticas relacionadas a serviços básicos com abordagem de gênero não foram identificadas. Uma das exceções nessa área é o planejamento dos serviços de saúde feito pelo Ministério da Saúde – no qual estão institucionalizados alguns programas de atendimento à mulher, tanto na área de educação como na de prevenção e assistência, ligados a metas de educação sexual e reprodutiva, programas materno-infantis e de enfermidades próprias das mulheres.

A decisão de privatizar os serviços básicos foi elaborada no curso de vários anos, na década de 1990, no calor das mudanças políticas sobre a natureza do Estado, que acarretou uma mudança de sistema político (administrações Chamorro e Alemán). Tais mudanças foram alimentadas pelas pressões dos organismos internacionais, no contexto dos planos de ajuste estrutural, que também tiveram uma influência muito clara na agenda parlamentar dos últimos anos.

Em um país onde não existe tradição de elaborar leis ou tomar decisões fundamentais realizando consultas efetivas à população, a debilidade política do principal partido de oposição – Frente Sandinista – e o co-governo em matéria de políticas econômicas e sociais determinaram que as decisões sobre a privatização dos serviços básicos fossem tomadas sem informação adequada, sem suficiente debate público e sem que fossem realizadas as consultas apropriadas aos setores importantes da sociedade civil. ■

Coordenação Civil para a Emergência e a Reconstrução (CCER)
<propuesta@ccer.org.ni>

Metas de qualidade de vida além do alcance

DR. HASSAN ABDEL ATI

DR. GALAL EL DIN EL TAYEB



As políticas de liberalização e privatização e os novos termos do comércio internacional têm tido um impacto negativo sobre a economia nacional e o *status* socioeconômico da população. O declínio dos investimentos públicos nos serviços tem tido um reflexo negativo sobre o desenvolvimento humano, como indicado pela queda da ingestão de calorias e pelo aumento da população abaixo da linha de pobreza. Também está refletido no fracasso quase total de atingir qualquer meta governamental nos campos de saúde, educação, água potável e saneamento.

Em 1996, a proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no norte do Sudão era de 84,6% nas áreas urbanas e de 93,3% nas rurais, e nenhum estado tinha um índice inferior a 76% para os centros urbanos e 80% para as zonas rurais. Os índices de pobreza e desnutrição devem ser muito mais altos no sul do Sudão, dilacerado pela guerra, para o qual não há estatísticas disponíveis.^{NE1} A guerra civil, que se estendeu geograficamente e aumentou de intensidade, tem tido custos altíssimos em perda de vidas: desde 1983 até hoje, foram contabilizados cerca de 2,9 milhões de pessoas mortas. A guerra destruiu recursos naturais e financeiros, gerando instabilidade social e política. A degradação ambiental, a seca e a má gestão dos recursos também provocaram uma queda da bioprodutividade.

As políticas de liberalização e privatização e os novos termos do comércio internacional têm tido um impacto negativo sobre a economia nacional e o *status* socioeconômico da população. Esse impacto se reflete especialmente no colapso das empresas manufatureiras nacionais por causa de sua fraca posição competitiva em relação aos produtos importados. O embargo econômico contra o Sudão, que durou a maior parte da década de 1990, tanto o declarado como o não-declarado, limitou a entrada de ajuda para o desenvolvimento, empréstimos e investimentos. Esse foi o resultado da política externa e internacional do regime governante.

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) *per capita* caiu de US\$ 32, em 1989, para US\$ 3, em 1995, e para menos de US\$ 0,50, em 1997.^{NE2} A suspensão da AOD e o fluxo limitado de investimentos estrangeiros diretos no setor produtivo também contribuíram para a saída de capitais e poupança (para comprar produtos importados)

numa taxa muito superior à entrada gerada pelas exportações. Os empréstimos estrangeiros, longe de resolverem os problemas econômicos, tornaram-se eles próprios um problema ao provocarem a redução dos gastos públicos. A dívida externa sudanesa tinha atingido US\$ 24 bilhões no fim de 1999, um aumento de 77,4% em dez anos, com um serviço de dívida anual maciço de mais de US\$ 1,3 bilhão.¹ ^{NE3}

De acordo com as estatísticas de 1990 do Ministério de Recursos Humanos, a taxa de desemprego nacional era 16,5%.^{NE4} A taxa era de 13% para homens e 28% para mulheres, 15,5% nas áreas rurais e 19,6% nas urbanas. Ironicamente, nos estados onde o setor público era o maior empregador, o desemprego era maior, principalmente pelas demissões de trabalhadores e trabalhadoras associadas às exigências dos Programas de Ajuste Estrutural (PAE) e das políticas de privatização.

O fato de a renda *per capita* ter aumentado do equivalente a US\$ 284 em 1996 para US\$ 288 em 1999^{NE5} é muito enganador, pois o poder de compra da moeda se deteriorou seriamente com a alta inflação. A subida dos preços e o congelamento de salários são indicadores da deterioração das condições trabalhistas, explicando o êxodo do setor público.

As crianças trabalhadoras constituem 10% do total da força de trabalho e 24% da população infantil total. Outro fenômeno social, estreitamente vinculado ao trabalho infantil, são as crianças de rua e sem-teto. As estatísticas disponíveis indicam que existem 66 mil crianças vivendo nas ruas, um aumento de 5,4% entre 1996 e 1999. Estima-se que essa cifra tenha atingido 13,9% em 2002.

NE1 Por causa da guerra civil, que se estende até hoje, é muito difícil obter informações atualizadas sobre o Sudão. O governo proíbe a ação de organizações humanitárias em algumas das zonas de conflito. Nem mesmo as agências da ONU têm dados recentes sobre o país. Além de 2,9 milhões de pessoas mortas, cerca de 4 milhões estão sem ter onde morar.

NE2 Os últimos dados disponíveis sobre AOD datam de 2001 e correspondem a US\$ 171,8 milhões, equivalente a US\$ 5,3 *per capita*.

1 ABDEL ATI, H. A.. International commitments and developments since 1992 and their implications for the implementation of Agenda 21. *Sustainable development in Sudan ten years after Rio Summit: a civil society perspective*. Cartum, 2002.

NE3 A dívida externa aumentou para US\$ 24,9 bilhões em 2000, com o serviço da dívida ficando em US\$ 500 milhões (0,4% do Produto Interno Bruto/PIB).

NE4 Em 2002, a taxa nacional havia subido para 18,7%.

NE5 Em 2001, a renda *per capita* era de US\$ 330.

Indicadores de saúde

• Morbidade e mortalidade subinformadas

As cinco principais doenças (malária, pneumonia, diarreia, deficiência nutricional e septicemia) representam, juntas, uma taxa de morbidade 20,2% mais alta do que a taxa nacional e mais de 64% superior ao índice geral. Entretanto, essas cifras somente refletem as pessoas doentes que foram admitidas em hospitais e registradas. Grande número de doenças não é registrado por causa da inacessibilidade geográfica ou conscientização sobre a saúde. Muitas pessoas não têm acesso a instituições de saúde, especialmente após a introdução do programa de recuperação de custos dentro do pacote PAE, implementado agressivamente entre os anos de 1996 e 1998.

Em 1997, estimava-se que 98% das crianças com menos de 5 anos e 81% das mães em North Darfur tinham anemia.² Embora a taxa de mortalidade infantil mostrasse uma tendência declinante nas regiões do norte entre 1993 e 1999, a taxa tem crescido no sul do Sudão. A taxa mais baixa foi registrada em Cartum, um indicador da concentração urbana dos serviços. A taxa de mortalidade materna tem crescido fortemente, de 365 para cada 100 mil partos em 1995 para 504 em 1999 – um aumento de 38% em quatro anos.³ ^{NE6}

• Aids

De acordo com estatísticas oficiais, os casos diagnosticados de Aids aumentaram de 2, em 1986, para 2.607, em 1999, e alcançaram 8.222, em abril de 2002 (4.190 casos de Aids confirmados, 4.032 pessoas com o HIV).⁴ A taxa de crescimento médio anual entre 1996 e 1999 tinha sido de 27%, e a taxa de prevalência é agora de 1,6%. Mais de 71% dos casos diagnosticados correspondem a homens, dos quais 93% na faixa etária de 15 a 49 anos. Durante os últimos dois anos, a propagação da Aids, antes negada, foi oficialmente reconhecida, e, mais recentemente, o governo formou um conselho encarregado de tomar as medidas necessárias para combater a propagação da epidemia. A promoção do sexo seguro, a conscientização e a educação parecem ser os meios mais eficazes de combate. Contudo, pouquíssimo foi feito a esse respeito.

Educação em perigo

A evasão e o absenteísmo na educação básica são problemas sérios no Sudão. As taxas médias anuais de conclusão para o período 1996–1999 foram de 53,6% para os dois sexos, 50,8% para os meninos e 57,2% para as meninas.^{NE7} Na maioria das escolas, as

instalações (edifícios, materiais educacionais) e o treinamento de professoras e professores são extremamente precários, afetando diretamente o êxito acadêmico e a eficiência educacional. O percentual de profissionais treinados no norte do Sudão, 75% em 1991, caiu para 68,3%, em 1996, e para 54,7%, em 1999.⁵ As variações regionais são enormes. Por exemplo, 86% em West Darfur, 67,1% em North Kordofan e 50% no estado de Gezira.

A situação geral do país em relação à água é sombria. Com base em estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre as necessidades *per capita*, a oferta atual de água constitui 35,9% das necessidades da população sudanesa – 58,2% das necessidades urbanas e 24,4% das necessidades rurais.⁶ De acordo com a OMS, cerca de 90% das principais epidemias no Sudão são transmitidas pela água ou relacionadas a ela, causando a morte de aproximadamente 40% das crianças de menos de 5 anos.⁷ O governo estabeleceu a meta de acesso universal à água potável e a métodos de saneamento. Para atingir a meta, a Estratégia Nacional Integral (1992–2002) prioriza as seguintes estratégias: proteção da água contra a poluição; maior envolvimento comunitário; tecnologia adequada e de baixo custo; e a disponibilidade de 18 litros *per capita* diários nas áreas rurais e de 90 litros nos centros urbanos.⁸

• Água no campo

O volume total da oferta de água na zona rural em todos os estados do Sudão está estimado em 528.336 metros cúbicos. Isso corresponde a uma média diária *per capita* de 0,025 metro cúbico para a população rural. Algumas vezes, uma parte considerável desse suprimento é perdida por evaporação e desperdício. A contribuição dos poços para o abastecimento total é significativa, atingindo 69,2%, seguida pelas bombas manuais (12,1%), sistema de coleta de água de chuva, conhecido como *hafirs* (11,8%), filtros de areia (6,4%) e fontes (0,5%).⁹

Algumas regiões apresentam escassez aguda de água. O consumo diário médio *per capita* varia entre o máximo de 35,3 litros em Cartum até o mínimo de somente 2,3 litros no estado de West Darfur. Para a água potável, os dados máximo e mínimo são 35,4 litros e 1,5 litro, respectivamente.

O setor de água das zonas rurais tem dependido de financiamento externo por muito tempo, com alguma participação das comunidades locais. A diminuição dos investimentos públicos vem afetando negativamente o progresso dos programas de abastecimento de água nas áreas rurais. O programa trienal realizado como parte da Estratégia Nacional Integral teve taxas de implementação baixíssimas durante o período 1992–1995. As taxas

2 UNICEF. *Situation analysis of women and children in the Sudan*. Escritório do Sudão, Cartum, 1999.

3 ALI, A. *The role of population education in the process of family welfare in the Sudan*. Tese de Ph.D., Departamento de Geografia, Faculdade de Artes, Universidade de Cartum, 2001.

NE6 Em 2001, a mortalidade materna havia subido para 550 em cada 100 mil partos realizados.

4 Ver o Relatório Ockenden em ABDEL ATI, op. cit.

NE7 Em 2001, as taxas de conclusão do ensino primário são de 54% para os meninos e 52% para as meninas.

5 UNICEF, 1999, op. cit.

6 Projeto de Água e Saneamento 2000; Tabelas 28 e 34.

7 UNICEF, 1999, op. cit.

8 A OMS indica que a necessidade é de 20 litros *per capita* diários para as áreas rurais, 100 para Cartum e 80 para os outros centros urbanos.

9 UNICEF, 1999, op. cit.

mais elevadas de implementação no programa de bombas manuais são principalmente o resultado do forte apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), participação comunitária efetiva e adequação da tecnologia e sua eficácia em termos de custo-benefício.

• Água na cidade

A última década foi testemunha de um crescimento da migração do campo para a cidade. A população urbana cresceu de 6,8 milhões, em 1993, para 10,3 milhões, em 1999^{NE8} – um aumento de 51,5%. Com isso, aumentou também a pressão sobre os serviços de água urbanos, que já eram limitados. A meta do governo era prover água encanada para 85% da população urbana até o ano 2002, com os 15% restantes sendo servidos por bicas públicas.^{NE9}

NE8 A última contagem aponta que a população urbana do Sudão totaliza 9,62 milhões de pessoas, o equivalente a 37% da população.

NE9 Hoje, 86% da população urbana e 69% da população rural possuem água encanada.

O objetivo do consumo de água nas áreas urbanas (90 litros *per capita* diários) ainda não tinha sido atingido em 1999 em nenhum dos 26 estados do país. A taxa de implementação era de 56,8% para a população urbana. A taxa mais alta era em Cartum (81%) e a mais baixa na região de Bahr El Ghazal (13,6%). Em relação ao tipo de abastecimento, cerca de 30% de toda a população urbana tinha conexões à rede de água em 1999 (35,1% da meta) e nenhum estado tinha mais de 40% de sua população urbana com conexão domiciliar. Assim, nenhuma das metas da Estratégia Nacional Integral sobre disponibilidade de água nas áreas urbanas, tipo e qualidade do abastecimento deverá ser alcançada ao fim do período dessa estratégia (2002). Além disso, a questão das disparidades regionais também não foi enfrentada. ■

Disparidades à mostra

O declínio dos investimentos públicos nos serviços tem refletido negativamente sobre o desenvolvimento humano. Isso é constatado pela queda na ingestão calórica *per capita* e pelo aumento do percentual já alto da população que vive abaixo da linha da pobreza. Também está refletido no fracasso quase total de implementar quaisquer das metas estabelecidas na Estratégia Nacional Integral nos campos da saúde, educação, água potável e saneamento. Várias tendências merecem atenção especial.

- Apesar do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da balança comercial positiva e do crescimento da dívida externa, há um declínio no orçamento para o desenvolvimento e nos gastos sociais. Os altos gastos com a guerra (defesa e

segurança), a interrupção da AOD e as sanções comerciais a que o país esteve sujeito durante a maior parte da década de 1990 são possíveis explicações.

- Embora a incidência de doenças tenha sido reduzida, a mortalidade infantil e materna cresceu – o que somente pode ser atribuído à pobreza e a serviços de baixa qualidade.
- O crescimento marcante do número de crianças nas ruas está diretamente vinculado à queda da matrícula escolar e às altas taxas de evasão. O número crescente de crianças nas ruas representa também uma ameaça à propagação da Aids.
- Todos os indicadores utilizados confirmam a persistência das grandes disparidades regionais. ■

Referências

ALI, Ali Abdalla. *Foreign Direct Investment in Sudan 1990–1999*. Financial Investment Bank (Banco de Investimentos Financeiros). Relatório não-publicado. Agosto, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Sudan at a Glance*. 2000.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (Sudão). *Sudan Strategic Report*, 1998, 1999 e 2000. Cartum. (Em árabe).

CORPORAÇÃO NACIONAL DA ÁGUA. *Annual Report 1999*. Cartum.

FNUAP. *Annual Report*, 1996 e 1999. Cartum.

MINISTÉRIO DE RECURSOS HUMANOS. *Annual Statistical Report*, 1996 e 1999. Cartum.

MINISTÉRIO FEDERAL DA EDUCAÇÃO. *Statistical Yearbook*, 1996 e 1999. Cartum.

MINISTÉRIO FEDERAL DA SAÚDE, E.P.I. *Annual Statistical Report*, 1996 e 1999. Cartum.

SUDÃO. *Comprehensive National Strategy 1992–2002*. Cartum: KUP, 1992.

_____. *Comprehensive National Strategy 1992–2002*. Relatórios do Subgrupo sobre Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1995–1998. Cartum.

_____. *Country Strategic Report*, 1997 e 1999. Cartum.

_____. *Economic Survey*, 1994 e 1995. Departamento de Estatísticas. Cartum.

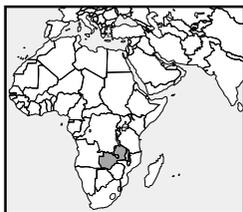
_____. *Fourth Population Census of Sudan 1993*. Departamento de Estatísticas. Cartum, 1995.

_____. *States Encyclopaedia 2000*. Cartum, 2000.

UNICEF. *Situation analysis of women and children in the Sudan*. Escritório do Sudão. Cartum, 1996.

Pobreza no meio do mercado – o cenário zambiano

MICHELO HANSUNGULE



Atualmente, 73% da população vive na pobreza. Desse número, aproximadamente 59% estão na pobreza extrema, a maioria constituída de mulheres e crianças. Além da deficiência de renda, as pessoas pobres não têm acesso a serviços de saúde e educação, alimentação adequada, água potável, vestimenta e habitação.

O Plano Estratégico de Redução da Pobreza (Perp) é uma resposta débil diante das proporções alarmantes da pobreza, e a liberalização da agricultura não trouxe benefícios para os agricultores e agricultoras nacionais por causa das barreiras das altas tarifas e dos pesados subsídios nos mercados ocidentais.

Embora na época da independência, em 1964, a economia zambiana fosse a mais forte da África Subsaariana, a Zâmbia de hoje está classificada como uma das nações mais pobres do mundo. A pobreza prevalece mais nas áreas rurais (83%) do que nas urbanas (56%). Entretanto, estatísticas recentes mostram que a pobreza está em processo rápido de urbanização. Entre 1996 e 1998, a pobreza urbana aumentou 10%. A propriedade da terra, saneamento, disposição do lixo e acesso à água nas áreas suburbanas, onde vive a maioria das pessoas pobres, constituem problemas sérios. Em grande medida, as más condições sanitárias são responsáveis pela alta incidência de surtos de cólera e diarreia nas áreas urbanas durante a estação das chuvas.

A pobreza infantil aumentou significativamente nos últimos dez anos, principalmente como resultado da pandemia do HIV/Aids. Cerca de 75 mil crianças tornaram-se pedintes nas ruas para se sustentarem, além de irmãos e irmãs mais novos. Relatórios recentes mostram que 11.500 domicílios são chefiados por crianças. Crianças e jovens entre 6 e 24 anos sobrevivem em condições extremamente duras, que incluem abusos físicos, trabalho infantil e prostituição.

Indicadores socioeconômicos indicam que as mulheres são mais pobres (65%) e vivem em condições mais deploráveis do que os homens (52%). As mulheres pobres em geral não têm oportunidades econômicas. E a luta pela sobrevivência leva as mulheres a realizarem atividades desumanizadoras, expondo-as a altos riscos. A prostituição como atividade econômica está altamente disseminada, e a mortalidade materna é excepcionalmente alta. Os papéis de gênero, combinados com algumas normas tradicionais e culturais, aumentam a vulnerabilidade das mulheres. A posição inferior na sociedade, associada a alguns fatores culturais – como a “limpeza sexual”,

pela qual, em algumas culturas, o cônjuge sobrevivente deve manter relações sexuais com parentes do morto –, coloca as mulheres em maior risco de se infectar pelo HIV.

Vulnerabilidade

Além da deficiência de renda, as pessoas pobres não têm acesso a pelo menos uma das necessidades básicas da vida, como alimentação adequada, serviços de saúde e educação, água potável, vestimenta e habitação. Essa carência material e social torna a pessoa pobre vulnerável a fatores externos, como calamidades naturais (secas e inundações), além de choques econômicos. No caso de uma escassez de alimentos, o efeito combinado da pobreza e do HIV/Aids deixaria um grande setor da população da Zâmbia em situação de risco.

Os índices de desnutrição das crianças com menos de 5 anos são altos, e a maioria delas tem poucas condições de suportar qualquer perturbação no fornecimento de alimentos e água. Levando em conta que a Zâmbia passou por vários anos sucessivos de seca e de inundações isoladas, muitas comunidades têm hoje uma capacidade limitada de suportar novos ou repetidos choques naturais ou ambientais. Além disso, as pessoas pobres são as principais vítimas de surtos de doenças (por exemplo, da cólera) e carecem de recursos para adquirir serviços médicos no caso de enfermidades curáveis ou que podem ser prevenidas – o que resulta em taxas de mortalidade especialmente altas nessa população.

Em 1992, o governo retirou os subsídios aos insumos agrícolas e o apoio à comercialização de produtos. Mais de 2 milhões de pessoas na Província do Sul estão passando fome, como consequência de políticas de mercado e da seca. Algumas pessoas estão comendo cães para sobreviver.

A pandemia do HIV/Aids tem devastado a Zâmbia. A esperança de vida no nascimento, que havia alcançado 54 anos em meados da década de 1980, caiu para 37 anos. Estatísticas recentes mostram que 1 milhão de pessoas (10%) estão infectadas com o HIV. O número anual de mortes relacionadas

com a Aids é estimado em 99 mil pessoas. Existe um número crescente de órfãos, a maioria em áreas onde a incidência da pobreza é mais alta. O impacto da epidemia vai além da questão individual, aumentando a sobrecarga das famílias e da sociedade em geral, por meio de custos mais altos nos sistemas de saúde e de seguridade social, perda de capacidade produtiva e o esgotamento da base de capital humano.¹

Resposta insuficiente

Atualmente, um número crescente de pobres, assim como de funcionários(as) do governo, integrantes de organizações da sociedade civil e da comunidade de doadores, coloca a culpa da pobreza cada vez maior do país, especialmente na precária governança política e econômica. Nos últimos dez anos da administração de Frederick Chiluba, não houve uma focalização adequada nas populações pobres e vulneráveis, e as receitas do programa das privatizações e outras receitas nacionais não foram distribuídas de forma equitativa. Há amplo consenso de que, embora o crescimento econômico não tenha por si só como reduzir a pobreza, a Zâmbia não pode ter êxito nessa luta com sua economia estagnada.

A má governança que contribuiu clara e diretamente para agravar a pobreza – e é, em grande parte, o resultado de uma Constituição que concentra poder – restringe severamente a ação legislativa e permite que o presidente governe virtualmente sozinho. A corrupção de presidentes e ministros tem sido uma reclamação comum.

O presidente Levy Patrick Mwanawasa primeiramente propôs uma revisão fundamental da Constituição, porém depois abandonou a idéia. Sua mudança de posição ocorreu depois que a sociedade civil recebeu bem a proposta inicial e sugeriu como o processo deveria ser conduzido. Sem uma alteração fundamental da Constituição, não será possível ter uma democracia real ou resolver o problema da pobreza na Zâmbia.

A agenda nacional para enfrentar a pobreza em 2002–2004 está apresentada no Perp, aprovado pelo Gabinete em maio de 2002 e endossado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. O documento reconhece que os atuais

patamares de pobreza são resultado de um crescimento econômico fraco, focalização inadequada sobre as populações pobres e alocações orçamentárias insuficientes.

Como consequência, o governo concluiu que a redução da pobreza por meio do estímulo ao crescimento deveria ser complementada por medidas que protegessem a população pobre dos impactos adversos das reformas econômicas. O foco do Perp é conseguir um crescimento econômico sustentado que crie empregos e gere receitas fiscais que, por seu lado, possam ser utilizadas para melhorar a provisão de serviços sociais básicos.

Considera-se que o setor da agricultura combina as virtudes do crescimento e da equidade. Conseqüentemente, o Perp tenta priorizar a melhoria da produtividade agrícola. É igualmente importante o compromisso renovado de democratizar o processo de decisão, garantindo a eficiência e a gestão equitativa e transparente dos recursos públicos. O processo de elaboração do Perp foi elogiado como “altamente participativo”. De fato, uma versão preliminar do documento foi preparada e discutida numa cúpula nacional em outubro de 2001, recebendo subsídios de um grande número de partes interessadas. Uma rede de organizações civis conduziu seu próprio processo paralelo, o que resultou num relatório detalhado entregue como contribuição ao processo formal.

No entanto, o Perp foi concebido e escrito sem a participação das pessoas pobres. Durante uma oficina sobre direitos humanos – organizada por Women for Change (Mulheres pela Mudança) em julho de 2002 –, ficou claro que mais de 200 participantes de toda parte do país ainda não conheciam o plano. Não houve nenhum envolvimento de pessoas comuns nas discussões e negociações do documento, o que comprometeu a legitimidade e a integridade do processo.

Apesar de suas debilidades, o Perp é considerado uma boa base de análises da pobreza zambiana. Aplica uma perspectiva multidimensional e, nesse contexto, explora caminhos para o combate à pobreza. A maior parte de suas declarações políticas são sólidas, porém, algumas das intervenções propostas são claramente exageradas. A possibilidade de implementação de uma agenda de desenvolvimento ambiciosa pode ser questionada, tanto da perspectiva financeira como do ponto de vista de recursos humanos – mais ainda no contexto da pandemia do HIV/Aids.

Não está claro como o governo conseguirá os recursos que propõe gastar na redução da pobreza, como esboçado no plano. Da mesma forma, o documento tem um plano de financiamento débil e carece de um cronograma realista. Tendo em conta as condições econômicas incertas do país, também podem ser questionados os pressupostos macroeconômicos subjacentes – especialmente um crescimento real entre 5% e 8%. ■

¹ O ex-presidente Kenneth Kaunda criou uma fundação, a primeira no país, para promover a conscientização sobre os riscos do HIV/Aids e combater esse flagelo. Recentemente, a comunidade empresarial lançou uma campanha sobre o HIV/Aids, porém seus esforços estão restritos à preocupação com a enfermidade na população trabalhadora. Embora nos grupos etários mais jovens tenha havido uma certa redução de novas infecções, a sociedade precisará combater o HIV/Aids mais ativamente.

Causas do caos

Privatização – Teve início durante o governo do presidente Kaunda, como uma reforma “com face humana”. A privatização completa do presidente Chiluba, cujo governo estava totalmente seduzido pela magia do mercado, eliminou qualquer pretensão de projetar uma face humana ao mercado. A promulgação da Lei de Privatização em 1992 criou a Agência de Privatização da Zâmbia (ZPA, na sigla em inglês), como o organismo para privatização da economia.

A ZPA é responsável pela preparação do Plano de Alienação Sequencial, uma lista de empresas estatais para serem privatizadas, com cronograma individual. Depois de aprovada a venda pelo Gabinete, é feito o anúncio de licitação, a avaliação de ativos, a avaliação das propostas e tem início a negociação independente. Finalmente, são assinados acordos entre as partes. Em todos esses procedimentos, não há envolvimento público, e o processo é, em grande parte, técnico.

O programa de privatização é um dos mais ambiciosos do período pós-Guerra Fria. Começando quase do zero em 1991, o governo do Movimento pela Democracia Multipartidária (MMD, na sigla em inglês) de Chiluba vendeu 244 empresas e unidades até 31 de maio de 2000.² De acordo com as últimas informações do Relatório do Estado das Privatizações, 254 empresas e unidades haviam sido privatizadas até junho de 2002. De novembro de 1996 a dezembro de 1997, 57 empresas e unidades foram privatizadas. De março a maio de 1997, a ZPA privatizou oito companhias.³ O governo do MMD media o sucesso do processo de privatização pela sua velocidade, e, assim, a privatização na Zâmbia foi a mais rápida do mundo. Prestou-se pouca atenção a fatores importantes, como o impacto social.

Milhares de empregos foram eliminados, muitas vezes sem pagamento de indenização. Depois da privatização da Zambia Airways, o governo simplesmente ignorou os direitos de indenização trabalhista.

Posteriormente, foi elaborado um pacote compensatório, sem a participação e o consentimento de trabalhadores e trabalhadoras. O governo fez pagamentos por meio da empresa de um dos ministros e membros do Parlamento.

No caso da United Bus Company of Zambia (UBZ) e de várias outras companhias estatais, não houve nenhum pacote de indenização. A maioria de ex-empregados(as) da empresa estatal de algodão (Lintco), privatizada no início da década de 1990, ainda não recebeu nenhum tipo de compensação. Mesmo nos casos em que houve indenização, foi paga tardiamente e em valor irrisório. A ZPA tem sempre se recusado a intervir em disputas entre empregados(as) e o governo ou gerentes das empresas privatizadas.⁴

Devastação na agricultura – O governo tem feito auto-elogios por aumentar a produtividade agrícola, especialmente no setor de exportação, como algodão, açúcar e laticínios, liberalizando os mercados agrícolas. A alegação de que a liberalização tem beneficiado agricultores e agricultoras é risível, pois os mercados ocidentais, destino de seus produtos, permanecem fechados pelas altas tarifas. Além disso, esses produtos nos países ocidentais são pesadamente subsidiados, tornando difícil a competição no mercado.

Por outro lado, a agricultura nacional foi praticamente destruída nos últimos dez anos. A mudança para o livre mercado e a suspensão dos empréstimos governamentais arruinou as propriedades agrícolas, que dependiam de fertilizantes e sementes de milho não-tradicionais. Milhões de famílias rurais não têm alimentos porque não podem pagar os altos preços dos fertilizantes e sementes. Enquanto isso, quando as colheitas são boas, a maioria dos produtos é desperdiçada porque o governo não dá mais subsídios nem comercializa a produção. ■

Women for Change
(Mulheres pela Mudança)
<wfc@zamnet.zm>

2 Ver <<http://www.zpa.org.zm/qzampart.htm>>.

3 Ver <<http://www.zpa.org.zm/summary2.htm>>.

4 Talvez o maior escândalo do processo de privatização tenha sido a privatização das minas de cobre – a jóia da coroa de riquezas do país. Enquanto a privatização de outros setores foi realizada substancialmente de acordo com as normas da ZPA, a Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) foi privatizada sem levar em conta a legislação. O presidente Chiluba instituiu um comitê ilegal, com a responsabilidade de vender as minas. Os ministros do Gabinete estavam divididos entre vender a ZCCM num bloco único ou dividi-la em unidades, como era antes da nacionalização em 1969. Os ministros e autoridades que defendiam a venda num único bloco entraram em choque com o presidente Chiluba, que era a favor da divisão. Alguns daqueles que tinham discordado do presidente sofreram punições ou mesmo demissões. No fim, o lado de Chiluba prevaleceu, e o comitê ilegal, dirigido por Francis Kaunda, ofereceu aos licitantes as minas em unidades separadas.

Fontes e recursos internacionais de informação

Banco Mundial

O *Informe do Desenvolvimento Mundial 2003: desenvolvimento sustentável numa economia dinâmica* trata da relação entre os objetivos contrapostos das políticas para reduzir a pobreza, manter o crescimento, melhorar a coesão social e proteger o meio ambiente. O relatório enfatiza que foram identificadas várias políticas positivas que não puderam ser implementadas por causa de problemas de distribuição e obstáculos para desenvolver melhores instituições. O informe está disponível em:

<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>
É possível obter informações sobre projetos específicos ou sobre políticas do Banco em:
The World Bank
Endereço: pic1@worldbank.org
Sítio: www.worldbank.org

CEA

(Comissão Econômica das Nações Unidas para a África)

Endereço: ecainfo@uneca.org
Sítio: www.uneca.org

Ceap

(Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico)

Endereço: webmaster@unescap.org
Sítio: www.unescap.org

Cepal

(Comissão Econômica para América Latina e o Caribe)

Endereço: publications@eclac.org
Sítio: www.cepal.org

Coleção de Tratados das Nações Unidas

Essa é uma base de dados na Internet elaborada e atualizada de forma regular pela Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos da ONU. Oferece acesso a mais de 40 mil tratados e acordos internacionais.

Sítio: www.untreaty.un.org

DAW

(Divisão para o Progresso da Mulher)

Como parte do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Desa) do Secretariado da ONU e com base na concepção de igualdade da Carta das Nações Unidas, a Divisão para o Progresso da Mulher promove a melhoria do *status* das mulheres e sua igualdade com os homens. Seu objetivo é garantir a participação das mulheres em todos os aspectos da atividade humana, em condições de igualdade com os homens. A DAW promove as mulheres como participantes e beneficiárias equitativas do desenvolvimento sustentável, paz e segurança, governo e direitos

humanos. Também luta para estimular a inclusão de uma perspectiva de gênero dentro e fora do sistema das Nações Unidas.

Endereço: daw@un.org
Sítio: www.un.org/womenwatch/daw

Divisão das Nações Unidas para Política Social e Desenvolvimento

Seu principal objetivo é fortalecer a cooperação internacional para o desenvolvimento social, especialmente no que se refere aos três temas fundamentais da erradicação da pobreza, geração de emprego e integração social, que permitam a construção de sociedades seguras, justas, livres e harmoniosas, visando uma melhor qualidade de vida a todas as pessoas.

Endereço: social@un.org
Sítio: www.un.org/esa/socdev/dspd.htm

FAO

(Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

Fundada em 1945, com o mandato de elevar os índices de nutrição e de vida, incrementar a produtividade agrícola e melhorar as condições da população rural. Atualmente, é uma das maiores agências especializadas do sistema da ONU e a principal organização dedicada à agricultura, silvicultura, pesca e desenvolvimento rural.

Endereço: FAO-HQ@fao.org
Sítio: www.fao.org

A Faostat é uma base de dados integrada *on-line* que contém mais de 1 milhão de séries anuais de cerca de 200 países e territórios, com estatísticas de agricultura, nutrição, produtos de pesca, produtos florestais, ajuda alimentar, aproveitamento de terras e irrigação e população.

Endereço: faostat-inquiries@fao.org
Sítio: www.apps.fao.org

OCDE

(Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)

Como “existe uma necessidade urgente de um sistema comum de acompanhamento das metas básicas do desenvolvimento e também para não aumentar a sobrecarga de relatórios dos países-membros”, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE criou um conjunto de indicadores básicos. Uma coleção inicial desses indicadores atualizados está disponível na Internet.

Endereço: dac.contact@oecd.org
Sítio: www.oecd.org/dac/goals

OIT

(Organização Internacional do Trabalho)

Desde sua criação em 1919, tem atribuído particular importância às atividades de estabelecimento de normas. Suas 174 Convenções e 181 Recomendações abrangem áreas que incluem os direitos humanos

básicos, emprego, políticas sociais, relações trabalhistas, administração sindical, condições de trabalho e proteção social.

Endereço: ilo@ilo.org
Sítio: www.ilo.org

A Ilolex é uma base de dados trilingüe que contém os acordos e recomendações da OIT, ratificações, comentários da Comissão de Especialistas e do Comitê de Liberdade Sindical, reclamações, interpretações, estudos e numerosos documentos relacionados a essas questões.

Endereço: infonorm@ilo.org
Sítio: www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm

OMS

(Organização Mundial da Saúde)

Dirige e coordena a esfera da saúde internacional. Seu objetivo é o de “que todas as pessoas atinjam o nível mais alto possível de saúde”. Desde sua fundação em 1948, a OMS deu grandes contribuições para um mundo mais saudável.

Endereço: info@who.int
Sítio: www.who.int

ONU

(Organização das Nações Unidas)

Disponibiliza na Internet informações gerais sobre o sistema, sua estrutura e missão. Também estão acessíveis bases de dados, estatísticas, documentos, notícias e comunicados de imprensa.

A partir de 1990, as Nações Unidas realizaram uma série de conferências e cúpulas internacionais. A Declaração e o Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (CMDS) e a Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, estão disponíveis em: www.socialwatch.org/

Sítio: www.un.org

Pnud

(Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Desde 1990, publica anualmente o Relatório do Desenvolvimento Humano, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O índice mede o progresso socioeconômico relativo das nações. O Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 trata das Metas de Desenvolvimento do Milênio, com estatísticas sobre os avanços e retrocessos no combate à pobreza em mais de 170 países. O estudo aponta a cooperação internacional como o caminho para se chegar à estabilidade e ao crescimento.

Sítio: www.undp.org.br

Popin

(Divisão de População das Nações Unidas)

Endereço: population@un.org
Sítio: www.un.org/popin

SLNG

(Serviço de Ligação da ONU com as Organizações Não-Governamentais)

Unidade especializada em educação para o desenvolvimento e em trabalho de informação sobre questões do desenvolvimento Norte-Sul, que facilitem o diálogo e a cooperação entre ONGs de desenvolvimento e a ONU. Publica boletins e outros documentos que podem ser obtidos em seus escritórios.

Endereço: ngls@un.org, ngls@undp.org
Sítio: www.unsystem.org/ngls

Unaids

(Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids)

Principal promotor da ação global contra o HIV/Aids, dirige, consolida e apóia uma ampla resposta voltada para a prevenção da transmissão do HIV, reduzindo a vulnerabilidade de indivíduos e comunidades ao HIV/Aids e aliviando o impacto da epidemia.

Endereço: unaids@unaids.org
Sítio: www.unaids.org

Unesco

(Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

Endereço: efa@unesco.org
Sítio: www.unesco.org/education/efa/ed_for_all

Unicef

(Fundo das Nações Unidas para a Infância)

O Estado Mundial da Infância 2003 aborda a participação infantil – o direito de interferir na formulação de políticas públicas que afetam diretamente a vida das crianças. O relatório trata da responsabilidade dos governos, famílias e organizações da sociedade civil, mostrando exemplos bem-sucedidos de participação infantil em todas as regiões do mundo.

O relatório pode ser obtido na:

Unicef House
Endereço: netmaster@unicef.org
Sítio: www.unicef.org/spanish/sowc02

A base de dados estatísticas do Unicef contém informações detalhadas por país, utilizadas para as estimativas do fim da década. Análises globais e regionais resumidas, assim como apresentações gráficas dos principais avanços durante a década, podem ser consultadas no sítio, além de um conjunto completo de ferramentas técnicas para realizar pesquisas por agrupamento de indicadores múltiplos (Mics, na sigla em inglês).

Endereço: webmeister@childinfo.org
Sítio: www.childinfo.org

Unifem

(Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher)

Promove o empoderamento das mulheres e a igualdade entre os gêneros, trabalhando para garantir a participação das mulheres em todas as esferas do planejamento e da prática do desenvolvimento. O Fundo age como um catalisador no sistema ONU, apoiando esforços que vinculem as necessidades e preocupações das mulheres a todas as questões críticas na agenda nacional, regional e global.

Endereço: unifem@undp.org
Sítio: www.unifem.org

Unrisd

(Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social)

Agência de pesquisa independente subsidiada por governos, organizações de desenvolvimento e outras organizações. Realiza pesquisas, publica estudos e organiza seminários sobre uma gama de problemas sociais nos países em desenvolvimento.

Endereço: info@unrisd.org
Sítio: www.unrisd.org

Women Watch

(Observatório da Mulher)

Projeto desenvolvido em conjunto com a ONU que abriu um espaço fundamental na Internet para os temas das mulheres. Foi criado para monitorar os resultados da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995. A DAW, o Unifem e o Instituto Internacional de Pesquisa e Formação para o Progresso da Mulher (Instraw) iniciaram esse projeto em 1997.

Endereço: womenwatch@un.org
Sítio: www.un.org/womenwatch

ONGS DE ATUAÇÃO GLOBAL

Anistia Internacional

A Anistia Internacional é um “movimento mundial de pessoas que atuam com a convicção de que os governos não devem negar aos indivíduos seus direitos humanos básicos”. Publica informes anuais por país.

Endereço: amnestyis@amnesty.org
Sítio: www.amnesty.org

Anuário dos Direitos Humanos nos Países em Desenvolvimento

Produzido anualmente por instituições de direitos humanos da Noruega, Áustria, Holanda e Suécia. Informa sobre a situação dos direitos humanos (incluindo direitos sociais e econômicos) em países em desenvolvimento, com os quais mantém uma relação de ajuda.

Endereço: sales@kli.wkap.nl
Sítio: www.law.uu.nl/english/sim

ARAB NGO Network for Development (Rede Árabe de ONGs para o Desenvolvimento)

Organização democrática, voluntária, civil, não-sectária e laica, composta por ONGs árabes e redes nacionais ativas nas áreas de desenvolvimento social, direitos humanos, gênero e meio ambiente. É integrada por 30 ONGs e nove redes nacionais de 12 países árabes.

Endereço: annd@cyberia.net.lb
Sítio: www.annd.org

ATD Fourth World (Ajuda ao Quarto Mundo)

Dedicada à superação da pobreza extrema, sua meta é explorar todas as possibilidades de parcerias com famílias que vivem na pobreza crônica e estimular que mais pessoas participem desse esforço.

Endereço: information@atd-fourthworld.org
Sítio: www.atd-quartmonde.org

Canadian Centre for Policy Alternatives

(Centro Canadense de Políticas Alternativas)

Realiza e promove pesquisas sobre problemas de justiça social e econômica. Produz relatórios de pesquisa, livros, folhetos e outras publicações, incluindo o *The Monitor* – um resumo mensal da pesquisa e opinião progressistas.

Endereço: ccpa@policyalternatives.ca
Sítio: www.policyalternatives.ca

Choike

Portal concebido com a perspectiva do Sul, para ajudar pessoas interessadas nos temas relevantes para os países em desenvolvimento. Choike não é uma lista exaustiva, mas uma seleção de sítios úteis e relevantes. Espera contribuir para o fortalecimento das organizações da sociedade civil, o que é essencial para a democracia. É um produto da NGONET, projeto iniciado em 1991 para estender às ONGs do Sul os benefícios das novas tecnologias de informação e comunicação. O portal está hospedado no Instituto do Terceiro Mundo (IteM), uma entidade independente e sem fins lucrativos.

Endereço: info@choike.org
Sítio: www.choike.org/links_esp

Cidse (Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade)

Aliança de 14 organizações católicas da Europa, América do Norte e Nova Zelândia que trabalham com o tema do desenvolvimento. Desde 1968, compartilham uma estratégia para projetos e programas de desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e *advocacy*.

Endereço: postmaster@cidse.org
Site: www.cidse.org

CIOSL (Confederação Internacional de Sindicatos Livres)

Reúne centrais sindicais de diferentes países e aceita filiações de organizações sindicais independentes de influência externa e com estrutura democrática.

Endereço: internetpo@icftu.org
Site: www.icftu.org

Citizens' Network on Essential Services (Rede Cidadã sobre Serviços Essenciais)

Tem como finalidade democratizar a governança nacional e global, com apoio a grupos cidadãos, nos países em transição e em desenvolvimento, que estejam comprometidos em influenciar as decisões sobre políticas de serviços essenciais: água, energia, educação e atendimento à saúde.

Endereço: SDossani@igc.org
Site: www.challengeglobalization.org

Cladem (Comitê da América Latina e Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher)

Rede de mulheres e de organizações de mulheres da América Latina e Caribe, com o objetivo de juntar esforços para uma defesa efetiva dos direitos das mulheres na região.

Endereço: oficina@cladem.org
Site: www.cladem.org

Coalizão Ecumênica para a Justiça Econômica e Kairois

Congrega uma série de igrejas canadenses, agências de base eclesial e organizações religiosas em um grupo dedicado a promover os direitos humanos, justiça, paz, desenvolvimento humano e solidariedade universal.

Endereço: ecej@accessv.com
Site: www.kairoscanada.org

Conselho Mundial das Igrejas

Associação de 340 igrejas em cerca de 120 países de todos os continentes, envolvendo praticamente todas as tradições cristãs.

Endereço: info@wcc-coe.org
Site: www.wcc-coe.org

Dawn (Alternativas de Desenvolvimento com Mulheres para uma Nova Era)

Rede de mulheres especialistas e ativistas do Sul econômico, dedicada à pesquisa feminista do contexto global, com o compromisso de trabalhar pela justiça econômica e a democracia.

Endereço: admin@dawn.org.fj
Site: www.dawn.org.fj

Eurodad (Rede Européia sobre Dívida e Desenvolvimento)

Rede de 48 ONGs de 15 países europeus, que trabalham com o tema do desenvolvimento e as políticas financeiras nacionais e internacionais, para erradicar a pobreza e empoderar as pessoas pobres.

Endereço: info@eurodad.org
Site: www.eurodad.org

Eurostep (Solidariedade Européia para a Participação Igualitária do Povo)

Rede de 19 ONGs vinculadas ao desenvolvimento de 13 países europeus. Seus objetivos principais são: influenciar as políticas oficiais de cooperação para o desenvolvimento das instituições multilaterais, especialmente aquelas da União Européia; melhorar a qualidade e a eficiência das iniciativas das ONGs para apoiar o desenvolvimento centrado nas pessoas.

Endereço: admin@eurostep.org
Site: www.eurostep.org

Fórum Social Mundial

Sob o lema "Outro mundo é possível", o Fórum Social Mundial (FSM) é um espaço internacional de reflexão e organização de todas as pessoas e instituições que se opõem às políticas neoliberais e buscam construir alternativas para priorizar o desenvolvimento humano e a separação dos mercados em cada país e nas relações internacionais. Em 2001, 2002 e 2003, o FSM foi realizado em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, nas mesmas datas do Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça. O FSM 2004 vai acontecer em Mumbai, Índia. Além do encontro anual, também vêm sendo realizados fóruns regionais e temáticos ao longo do ano em diversos países.

Endereço: fsm2003@uol.com.br
Site: www.forumsocialmundial.org.br

Guia do Mundo 2003–2004

Obra de referência atualizada a cada dois anos, incluindo a história, mapas e estatísticas de todos os países e regiões do mundo. O Guia do Mundo 2003–2004 inclui um panorama dos principais temas globais, como o terrorismo, aquecimento global, escravidão nos dias de hoje, democracia, usura e islamismo. Inclui ainda informações sobre 238 países e estatísticas sobre saúde infantil, alfabetização, acesso à água potável, uso do solo etc. A versão impressa do Guia do Mundo está disponível em espanhol, inglês, português e italiano. A versão em CD-ROM, em espanhol, inglês e italiano, contém os relatórios nacionais do Social Watch e da Anistia Internacional, em inglês e espanhol. Está também disponível a edição dinamarquesa em CD-ROM e na Internet. A publicação está disponível *on-line* em espanhol em seu site.

Endereço: guiاتم@chasque.apc.org
Site: www.guiadelmundo.org.uy

Human Rights Watch (Observatório dos Direitos Humanos)

Dedica-se a proteger e defender os direitos humanos das pessoas em todo o planeta.

Endereço: hrwdc@hrw.org
Site: www.hrw.org

ICSW (Conselho Internacional do Bem-Estar Social)

ONG internacional que trabalha pela causa do bem-estar social, justiça e desenvolvimento. Publica a revista *Social Development Review* (Revista de Desenvolvimento Social), que se ocupa do monitoramento das ações governamentais e não-governamentais relacionadas à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social.

Endereço: icswintl@colba.net
Site: www.icsw.org

Imposto Tobin

Proposta de taxar as transações financeiras nos mercados de câmbio estrangeiros, por meio de cooperação multilateral, e utilizar as receitas para atender às necessidades ambientais e humanas. Um imposto desse tipo moderaria a volatilidade dos mercados financeiros e restauraria a soberania econômica nacional. (O nome vem de James Tobin, um economista da Universidade de Yale que ganhou o prêmio Nobel.)

Contatos importantes:
Endereços: info@halifaxinitiative.org/
cecilr@humboldt1.com
Sites: www.halifaxinitiative.org/
www.ceedweb.org/iirp

Institute for Development Studies (Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento)

Endereço: ids@ids.ac.uk
Site: www.ids.ac.uk/ids

Inter Press Service (IPS)

ONG internacional que "promove uma nova estratégia de comunicação global, aumentando a comunicação bidirecional como a chave para ampliar a participação democrática na ação social". O serviço independente de notícias globais da IPS faz chegar notícias, artigos e serviços especiais sobre várias questões vinculadas ao desenvolvimento.

Endereço: online@ips.org
Site: www.ips.org

Jubileu+

Programa da New Economics Foundation, de Londres, que capitaliza as conquistas da Coalizão Jubileu 2000 do Reino Unido e apóia as campanhas mundiais pela justiça econômica.

Endereço: info.jubilee@neweconomics.org
Site: www.jubileplus.org

Mani Tese

ONG que opera em âmbito nacional e internacional, buscando promover a justiça, solidariedade e respeito entre os povos.

Endereço: manitese@manitese.it
Site: www.manitese.it

Overseas Development Institute (Instituto sobre Desenvolvimento no Exterior)

Sediado na Grã-Bretanha, pesquisa sobre temas de desenvolvimento internacional e questões humanitárias.

Endereço: odi@odi.org.uk

Sítio: www.odi.org.uk

Oxfam Internacional

Confederação de 12 organizações que trabalham em conjunto com 3 mil organizações locais em mais de cem países para encontrar soluções definitivas para a pobreza, o sofrimento e a injustiça.

Endereço: information@oxfaminternational.org

Sítio: www.oxfaminternational.org

Public Citizen (Cidadão Público)

Fundada em 1971, busca representar os interesses do público consumidor diante do Congresso, do Executivo e do Judiciário. Luta pela transparência e responsabilidade democrática no governo; pelo direito do público consumidor; por fontes de energia limpas, seguras e sustentáveis; pela justiça social e econômica nas políticas comerciais; por uma saúde forte, segurança e proteção do meio ambiente; e por medicamentos e atendimento médico seguros, eficazes e de custo acessível.

Endereço: slittle@citizen.org

Sítio: www.citizen.org

Realidade da Ajuda

Promove políticas nacionais e internacionais que contribuam para uma estratégia e eficaz de erradicação da pobreza, baseada na solidariedade e equidade.

Endereço: roa@devinit.org

Sítio: www.realityofaid.org

Rede Desc (Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)

Formada por grupos de todo o mundo que trabalham para garantir justiça econômica e social. Seu objetivo é promover o reconhecimento de todos os direitos, enfatizando os direitos econômicos, sociais e culturais (Desc).

Endereço: escr-net@ces.org

Sítio: www.escr-net.org

Rede do Terceiro Mundo na América Latina

Publica mensalmente *Revista del Sur* e, quinzenalmente, *Tercer Mundo Económico*. Seus artigos estão disponíveis em formato eletrônico, nas redes APC, na conferência <twf.features> em inglês e na conferência <redtm.analisis> em espanhol. Estão na Internet em www.redtercermundo.org.uy

Endereço: redtm@chasque.apc.org

Sítio: www.redtercermundo.org.uy

Repem (Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe)

Espaço regional de organizações latino-americanas e caribenhas dedicado a articulações estratégicas sobre gênero, educação e economia. Entre outras atividades, monitora as conferências e cúpulas de Copenhague, Beijing e Hamburgo.

Endereço: repem@repem.org.uy

Sítio: www.repem.org.uy

Saprin (Rede Internacional de Revisão Participativa do Ajuste Estrutural)

Rede mundial de organizações que questiona a imposição de programas de ajuste estrutural (PAEs). Trabalha com grupos da sociedade civil de 15 países para determinar o impacto real dos programas de reforma econômica impulsionados pelo FMI e pelo Banco Mundial e traçar novos rumos para o futuro.

Endereço: secretariat@saprin.org

Sítio: www.saprin.org

Suns (Monitor do Desenvolvimento Norte-Sul)

Serviço diário de artigos que monitora negociações internacionais a partir de Genebra.

NGONET e Rede do Terceiro Mundo lançaram um CD-ROM com todos os documentos publicados pelo Suns, desde 1982, relacionados à Rodada Uruguia do Gatt e sua continuação, incluindo a OMC e AMI. A interface permite realizar buscas rápidas por tema, ordem cronológica, assim como por palavras-chave ou frases (até 186 palavras).

Endereço: suns@igc.org

Sítio: www.sunsonline.org

Third World Network (Rede do Terceiro Mundo)

Rede de organizações e indivíduos envolvidos com questões de desenvolvimento, Terceiro Mundo e temas Norte-Sul. Entre suas atividades estão: a publicação do boletim diário Suns, em Genebra, Suíça; a publicação quinzenal *Third World Economics* e a revista mensal *Third World Resurgence*; a publicação do *Third World Network Features*; livros sobre questões econômicas e ambientais, organização de diversos seminários e oficinas.

Endereço: twnet@po.jaring.my

Sítio: www.twntside.org.sg

Trade Observatory (Observatório do Comércio)

Projeto conjunto do IATP, Amigos da Terra Internacional e do Centro pela Defesa da Lei Ambiental Internacional, que fazem o acompanhamento das atividades da OMC em Genebra, constituindo um esforço para facilitar o trabalho de *advocacy* dos atores da sociedade civil, para reverter as assimetrias no sistema de comércio mundial.

Sítio: www.tradeobservatory.org

TWN África (Rede do Terceiro Mundo na África)

Endereço: twnafrica@ghana.com

Sítio: www.twnafrica.org

Wedo (Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento)

Organização internacional de *advocacy*, que busca aumentar o poder das mulheres no mundo como responsáveis pela formulação de políticas em todas as esferas governamentais, instituições e fóruns, com o objetivo de atingir a justiça econômica e social e o respeito aos direitos humanos.

Endereço: wedo@wedo.org

Sítio: www.wedo.org

World Watch Institute

Organização de pesquisa de políticas públicas, dedicada a informar sobre problemas e tendências globais emergentes e os complexos vínculos entre a economia mundial e seus sistemas de apoio ambiental.

Endereço: worldwatch@worldwatch.org

Sítio: www.worldwatch.org

Ajude o Social Watch a identificar outras fontes relevantes.

Escreva para:

Social Watch c/o IteM

Juan D. Jackson 1136

11200 Montevideú, Uruguai

Fax: +598-2-411-9222

Endereço: socwatch@socialwatch.org

Sítio: www.socialwatch.org

No Brasil, envie para *Observatório da Cidadania*, escrevendo para o Ibase:

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro

CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ

Fax: +55-21-3852-3517

Endereço: observatorio@ibase.br

Sítio: www.ibase.br

Grupo de Referência – Brasil

Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea)

Centro de pesquisa, reflexão e ação, reúne intelectuais e pesquisadores(as) com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Objetiva o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como espaço plural de debates. Entre as pesquisas, destacam-se as relacionadas aos direitos e à justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas e da análise das políticas públicas de corte social.

A instituição publica a revista *Lua Nova*. Várias atividades são realizadas em conjunto com outras instituições e entidades da sociedade civil, com universidades públicas e privadas e com a comunidade acadêmica nacional e internacional. Esse conjunto de atividades articulado àqueles objetivos configura um perfil institucional que confere ao Cedec a condição de interlocutor dos distintos setores da sociedade, da administração pública das diferentes esferas de governo, dos setores políticos, bem como da comunidade científica.

Rua Airosa Galvão, 64 – Água Branca
CEP 05002-070 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3871-2966
Fax: +55-11-3871-2123
Endereço: cedec@cedec.org.br
Site: www.cedec.org.br

Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional)

ONG que atua em escala local, regional, nacional e internacional. Tem como missão: contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, em um desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública; apoiar, com visão e atuação próprias, a construção, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento, por meio de ações educativas e de projetos demonstrativos.

Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2286-1441
Fax: +55-21-2286-1209
Endereço: fase@fase.org.br
Site: www.fase.org.br

Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)

Coordenador da iniciativa *Observatório da Cidadania* no Brasil, é uma entidade pública a serviço da cidadania e da democracia. Como entidade autônoma, o Ibase se assume como ator social pautado por princípios e valores éticos de liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação cidadã. Visa contribuir estrategicamente para o desenvolvimento da democracia em sua plena radicalidade, tanto de direitos, instituições e práticas políticas como de estruturas, relações e processos econômicos, sociais e culturais democráticos. Participa e apóia iniciativas que tenham como escopo a defesa e a promoção dos Direitos Humanos, da justiça e do bem-estar social. Engaja-se na viabilização de propostas que visam à erradicação das condições geradoras de fome, miséria e pobreza, bem como no combate sistemático a quaisquer formas de desigualdade e exclusão social. O Ibase faz parte do Comitê Internacional do Fórum Social Mundial, publica bimestralmente a revista *Democracia Viva* e o *Jornal da Cidadania* e mantém um site atualizado semanalmente.

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro
CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2509-0660
Fax: +55-21-3852-3517
Endereço: ibase@ibase.br
Site: www.ibase.br

Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos)

Sediado em Brasília, tem como missão o *lobby* para os movimentos populares no Congresso Nacional, além de articulação, assessoria e educação política voltada para as políticas públicas. Suas principais áreas temáticas são: criança e adolescente; questões agrária/agrícola; meio ambiente; direitos humanos; povos indígenas; relações de gênero; e orçamento público federal. O trabalho do Inesc abrange ainda as áreas de segurança alimentar, gestão pública e política internacional. Seu principal foco de atuação é o Parlamento. Atua no sentido de educar, pressionar e mobilizar a sociedade para o acompanhamento das temáticas citadas no Congresso Nacional, no monitoramento e avaliação de políticas públicas sociais e do orçamento público da União. Por meio do acompanhamento e monitoramento da legislação, o Inesc busca sensibilizar os parlamentares e reforçar a ação das organizações da sociedade civil no sentido de fortalecer e radicalizar a democratização do Legislativo e ampliar a ação das organizações populares para alcançar seus direitos e reivindicações.

SCS - Quadra 08 - Bloco B-50, sl. 433/441
Ed. Venâncio 2.000
CEP 70333-970 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-212-0200
Fax: +55-61-212-0216
Endereço: protocoloinesc@inesc.org.br
Site: www.inesc.org.br

Rede Dawn

Criada em 1984, Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres por uma Nova Era (Dawn) é uma rede de mulheres dos países denominados "Sul Econômico". Desde então, a rede desenvolve pesquisas e análises feministas sobre o contexto global, comprometidas com a justiça econômica e de gênero e a democracia. A Rede Dawn trabalha em âmbito global e local e atua na África, Ásia, América Latina, no Caribe e Pacífico. Suas análises têm se concentrado nas seguintes áreas: economia política globalizada; saúde e direitos reprodutivos e sexuais; e reforma política e transformação social. A rede articula-se também com outras redes globais e regionais que estejam operando nesses campos.

Rua da Candelária, 79/10º andar – Centro
CEP 20091-020 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2223-1040
Fax: +55-21-2253-8495
Endereço: scorrea@alternex.com.br
Site: www.dawn.org.fj

SOS Corpo - Gênero e Cidadania

Visa promover a igualdade de gênero com justiça social. Tem como objetivos institucionais a qualificação da atuação pública das mulheres na construção da democracia brasileira; a criação de alternativas para o desenvolvimento regional; e a promoção dos direitos reprodutivos e sexuais como campo de construção, defesa e usufruto da cidadania. É no feminismo que o SOS Corpo fundamenta sua intervenção na sociedade, participando da luta contra a discriminação e a opressão das mulheres, orientando-se pelos ideais de liberdade, justiça e igualdade e tomando como princípios a defesa da pluralidade de pensamento e posicionamento, e a solidariedade e a autonomia como elementos da convivência social e da organização política. A produção de conhecimento no SOS Corpo abrange todos os seus campos temáticos – feminismo, saúde sexual e reprodutiva, direitos sexuais e reprodutivos, gênero e desenvolvimento.

SOS Corpo - Gênero e Cidadania
Rua Real da Torre, 593 – Madalena
CEP 50600-000 – Recife-PE
Tel.: +55-81-3445-2086
Fax: +55-81-3445-1905
Endereço: info@soscorpo.org.br
Site: www.soscorpo.org.br

FONTES NACIONAIS DE INFORMAÇÃO

Abep

(Associação Brasileira de Estudos Populacionais)

Promove o intercâmbio científico na área de demografia e o conhecimento da realidade demográfica nacional. Sociedade civil, de direito privado, de cunho nacional, de interesse coletivo e caráter técnico-científico, sem fins lucrativos, com autonomia financeira, aberta a todos e todas com interesse nos estudos e investigações populacionais.

Caixa Postal 6.166
CEP 13081-970 – Campinas-SP
Tel.: +55-19-3788-5893
Fax: +55-19-3788-5900
Endereço: abep@abep.org.br
Site: www.abep.org.br

Abia

(Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids)

A Abia foi criada em 1986 por Herbert de Souza, o Betinho, e por um grupo de profissionais de diversos setores da vida política e dos movimentos sociais, a fim de mobilizar a sociedade brasileira para enfrentar o HIV/Aids no Brasil, formando uma rede de solidariedade.

Desde então, a Abia se dedica a uma série de projetos, como acompanhamento das políticas públicas de saúde, educação e prevenção, tratamento e assistência e direitos humanos. A Abia procura desenvolver alternativas para a democratização da informação sobre HIV/Aids, contribuindo com os esforços governamentais e, principalmente, da sociedade civil, na área de educação e prevenção.

Rua da Candelária, 79/10^a andar – Centro
CEP 20091-020 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2223-1040
Fax: +55-21-2253-8495
Endereço: abia@abiains.org.br
Site: www.abiains.org.br

Abong

(Associação Brasileira de ONGs)

Fundada em agosto de 1991, representa e promove o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. Nesse sentido, busca servir de veículo de expressão, em âmbito nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs diante da problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Rua General Jardim, 660 – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo-SP
Tel./Fax: +55-11-3237-2122
Endereço: abong@uol.com.br
Site: www.abong.org.br

Ação Educativa

Apóia e propõe projetos educativos e de juventude, visando à promoção da justiça e ao fortalecimento da democracia participativa no Brasil. Fundada em 1994, realiza atividades de assessoria, pesquisa, informação e formação, além de produzir e divulgar materiais de subsídio a profissionais de educação, jovens e outros agentes sociais. Coordena a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Rua General Jardim, 660 – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo-SP
Tel./Fax: +55-11-3151-2333
Endereço: acaoeduca@acaoeducativa.org
Site: www.acaoeducativa.org

Afirma Comunicação e Pesquisa

Sua missão é a produção e a democratização de informação e dados relevantes para a promoção dos Direitos Humanos e de maior igualdade e diversidade racial e de gênero. Afirma Comunicação e Pesquisa nasce a partir de uma experiência pioneira de mídia eletrônica, a *Afirma Revista Negra Online*, criada em fevereiro de 2000, uma referência sobre o trabalho e a reflexão de ONGs e pesquisadores(as) negros(as) e não-negros(as) no Brasil e no exterior.

Rua Miguel Couto, 131/12^a andar – Centro
CEP 20070-030 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2223-0362
Fax: +55-21-2203-0035
Endereço: afirma@afirma.inf.br
Site: www.afirma.inf.br

Biblioteca Virtual da Mulher

Site especializado no tema mulher e relações de gênero. Reúne informações nacionais e internacionais sobre saúde, violência, cultura, trabalho, direitos e cidadania, educação, poder e participação política. É um projeto do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim/RJ) em parceria com o Programa Prossiga – Informação e Comunicação para a Ciência e Tecnologia/IBICT/MCT e conta com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

Rua Camerino, 51 – Centro
CEP 20080-011 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2299-2008
Endereço: bvmulher@cedim.rj.gov.br
Site: www.prossiga.br/bvmulher/cedim

CCR

(Comissão de Cidadania e Reprodução)

Congrega um grupo de profissionais comprometidos(as) com o exercício da cidadania, buscando monitorar e influenciar a mídia, a legislação, as políticas públicas e a agenda de saúde, direitos sexuais e reprodutivos no Brasil. Além de procurar o diálogo permanente e dinâmico com diversos setores da sociedade organizada. Mantém um banco de dados com mais de 13 mil registros de matérias sobre saúde reprodutiva e sexualidade, além de produzir publicações próprias.

Rua Morgado de Mateus, 615
CEP 04015-902 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-5574-0399
Fax: +55-11-5575-7372
Endereço: ccr@cebrap.org.br
Site: www.ccr.org.br

CESeC

(Centro de Estudos de Segurança e Cidadania)

Centro da Universidade Candido Mendes, criado em abril de 2000, reúne uma equipe de especialistas com experiência em trabalho acadêmico, atuação em movimentos sociais e formulação e execução de políticas públicas. Dedicar-se à realização de pesquisas aplicadas, fóruns e atividades de ensino nas áreas de segurança, justiça e cidadania. Seu principal compromisso é contribuir para a modernização e a democratização do sistema de justiça criminal e para a formação de uma cultura participativa de segurança pública no Brasil.

Rua da Assembléia, 10/sala 810 – Centro
CEP 20111-900 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2531-2000 ramal 284
Fax: +55-21-2531-2033
Endereço: cesec@candidomendes.edu.br
Site: www.cesec.ucam.br

Cfemea

(Centro Feminista de Estudos e Assessoria)

Tem como objetivo central o trabalho direto com o Poder Legislativo, atuando de forma democrática, suprapartidária, autônoma e comprometida com o movimento de mulheres. É uma organização pioneira no monitoramento sistemático de proposições legislativas e no assessoramento aos(as) parlamentares nas questões de equidade de gênero e na defesa dos direitos das mulheres, visando à sua regulamentação e ampliação.

SCN, Quadra 6, Edifício Venâncio 3000
Bloco A, Sala 602
CEP 70716-000 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-328-1664
Fax: +55-61-328-2336
Endereço: cfemea@cfemea.org.br
Site: www.cfemea.org.br

Datasus
(Deptº de Informática
do Sistema Único de Saúde)

Órgão de informática de âmbito nacional, representa papel importante como centro tecnológico de suporte técnico e normativo para a montagem dos sistemas de informática e informação da saúde. Suas extensões regionais constituem a linha de frente no suporte técnico às secretarias estaduais e municipais de Saúde. Sua missão é prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática necessários ao processo de planejamento, operação e controle do sistema, por meio da manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado dos mesmos.

Rua México, 128 – Centro
CEP: 20031-142 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: + 55-21-3974-7171
Endereço: info@datasus.gov.br
Site: www.datasus.gov.br

Dieese
(Departamento Intersindical de Estudos
e Estatísticas Socioeconômicas)

Entidade civil sem fins lucrativos, mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, na qual estão representadas todas as correntes do movimento sindical brasileiro. O Dieese foi criado pelo movimento sindical há 40 anos e desenvolve atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho. É hoje uma importante instituição na área de informação, análise e levantamento de dados no país. Em parceria com a CUT, a CGT e a Força Sindical, publicou o Mapa das Questões de Gênero e, mais recentemente, o Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, em parceria com o Centro de Solidariedade da AFL-CIO e o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir).

Escritório Nacional
Rua Ministro Godói, 310 – Pq. Água Branca
– Perdizes
CEP 05001-900 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3874-5366
Fax: +55-11-3874-5394
Endereço: en@dieese.org.br
Site: www.dieese.org.br

Faor
(Fórum da Amazônia Oriental)

Dedica-se à aglutinação, articulação, comunicação, mobilização social e intercâmbio das entidades, movimentos sociais, redes, comitês e organizações não-governamentais que atuam na Amazônia Oriental brasileira, compreendendo os estados do Pará, Amapá, Tocantins e Maranhão. Seu objetivo é fomentar políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Atualmente, o Faor envolve cerca de 80 entidades e desenvolve atividades relacionadas à educação ambiental, à Agenda 21 e ao fortalecimento dos movimentos por meio do *Observatório da Cidadania*. Publica o *Observatório da Cidadania Pará*, que trata de temas que vão dos direitos dos índios, negros, crianças e mulheres à avaliação do desempenho dos parlamentares da região.

Fórum da Amazônia Oriental
Av. Senador Lemos, 557 – Umarizal
CEP 66050-000 – Belém-PA
Tel./Fax: +55-91-261-4334 ou 261-4260
Endereço: faor@amazon.com.br

Fundação Carlos Chagas

Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública, que possui um departamento de pesquisa com vários projetos em andamento na área de educação e relações de gênero, a partir dos quais desenvolveu um banco de dados bastante amplo sobre o trabalho das mulheres no Brasil.

Av. Prof. Francisco Morato, 1.565 – Jd. Guedala
CEP 05513-900 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3723-3000
Fax: +55-11-3721-1059
Site: www.fcc.org.br

Geledés
(Instituto da Mulher Negra)

Organização política de mulheres negras que tem por missão institucional o combate ao racismo, ao sexismo e a valorização e promoção das mulheres negras em particular e da comunidade em geral. A organização tem como estratégia dar visibilidade ao problema racial do Brasil. Participou de todas as conferências mundiais convocadas pela ONU na década de 1990, a fim de sensibilizar governos e sociedade civil para a discussão do processo crescente de exclusão das populações pobres e discriminadas no mundo.

Rua Santa Isabel, 137/4º andar – Vila Buarque
CEP 01221-010 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3333-3444
Fax: +55-11-3331-1592
Endereço: geledes@geledes.com.br
Site: www.geledes.com.br

IBGE
(Instituto Brasileiro
de Geografia e Estatística)

Tem por finalidade básica produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística (demográfica, social e econômica), geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental, com vistas ao conhecimento da realidade física, humana, social e econômica do país. É o principal órgão de estatística demográfica no Brasil. Em seu site é possível fazer consultas sobre todas as áreas de pesquisa do instituto.

Agência Rio de Janeiro/Centro
Av. Rio Branco 135/salas 301 a 304
CEP 20040-006 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2242-6916

Agência Brasília
SDS CONIC - Bloco H - ED. Venâncio II -
Sala 116
CEP 70393-900 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-319-2137
Endereço: ibge@ibge.gov.br
Site: www.ibge.gov.br

Ipea
(Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada)

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visa auxiliar na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Publica regularmente relatórios de análise da conjuntura social e econômica do país, que podem ser conhecidos em seu site.

Ipea – Sede
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
CEP 70076-900 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-315-5000
Fax: +55-61-321-1597

Ipea – Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51/13º andar
CEP 20020-010 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-3804-8000
Fax: +55-21-2240-1920
Endereço: faleconosco@ipea.gov.br
Site: www.ipea.gov.br

Nead (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural)

Tem como objetivo promover e realizar estudos sobre reforma agrária e agricultura familiar, democratizando informações, experiências e projetos. Além de estar implantando uma memória dinâmica sobre a reforma agrária, o Nead desenvolve discussões, seminários, *workshops* e conferências, em parceria com organizações governamentais, não-governamentais e organismos internacionais.

SCN - Quadra 1 - Bloco C - Edifício Trade Center
CEP 70710-902 – Brasília-DF
Tel./Fax: +55-61-328-8661
Endereço: nead@nead.org.br
Site: www.nead.org.br

Observatório Afrobrasileiro

O Observatório Afrobrasileiro, baseado no sistemático estudo de indicadores econômicos, demográficos e sociais da população brasileira, é um centro de referência de pesquisa, assessoria e formulação de propostas de políticas públicas, visando à promoção da cidadania da população negra (homens e mulheres) e à superação das desigualdades sociorraciais existentes no Brasil. O Observatório Afrobrasileiro é produto da parceria de duas ONGs vinculadas ao movimento negro (Instituto Palmares de Direitos Humanos/IPDH e Fala Preta – Organização de Mulheres Negras) e do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Instituto de Economia/UFRJ
(a/c Prof. Marcelo Paixão)
Av. Pasteur, 250 – Urca
CEP 22290-240 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-3873-5246
Endereços:
coordenacao@observatorioafrobrasileiro.org/
mpaixao@ie.ufrj.br/amauriq@uol.com.br
Site: www.observatorioafrobrasileiro.org

Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

Constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os novos padrões de desigualdades e exclusão social surgidos na cidade do Rio de Janeiro com a crise e a reestruturação econômica. Interessa-se também pelos novos modelos de políticas públicas urbanas e gestão local. É um projeto realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (Ippur), em parceria com a Fase.

Observatório de Políticas Urbanas
e Gestão Municipal
Prédio da Reitoria, sala 543 – Cidade
Universitária, Ilha do Fundão
CEP 21949-900 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2598-1676 ou 2598-1666
Fax: +55-21-2564-4046
Endereço: metrodata@ippur.ufrj.br
Site: www.ippur.ufrj.br/observatorio

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Articula organizações da sociedade civil brasileira, cujo objetivo comum seja acompanhar e intervir em questões relativas às ações de Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) no Brasil, entre elas o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo principal da Rede Brasil é a democratização de informações e a materialização de um espaço de articulação e discussão sobre as políticas e os projetos das IFMs, para intervenção no governo brasileiro e no Poder Legislativo, em âmbito local, regional e nacional.

SCS - Quadra 08 - Bloco 50 - Salas 441 e
417 - Ed. Venâncio 2.000
CEP 70333-970 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-321-6108
Fax: +55-61-321-2766
Endereço: rbrasil@rbrasil.org.br
Site: www.rbrasil.org.br

RedeSaúde (Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos)

Articulação do movimento de mulheres do Brasil, com 11 anos de existência. Reúne 110 instituições filiadas – entre grupos feministas, organizações não-governamentais, núcleos de pesquisa, organizações sindicais/profissionais e conselhos de direitos das mulheres –, além de profissionais de saúde e ativistas feministas, que desenvolvem trabalhos políticos e de pesquisa nas áreas de saúde das mulheres e de direitos reprodutivos. É integrada por nove regionais – organizadas nos estados do Pará, Paraíba, Pernambuco, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, e no Distrito Federal – coordenadas politicamente por um conselho diretor e por uma secretaria executiva, com sede em São Paulo. Publica semestralmente uma revista, edita dossiês temáticos sobre saúde da mulher e veicula quinzenalmente dois informativos eletrônicos. No seu site, é possível encontrar todas essas publicações, bem como outros dados e informações sobre saúde da mulher.

Secretaria executiva
Rua Hermílio Alves, 34/2º andar – Santa Tereza
CEP 31010-070 – Belo Horizonte-MG
Tel.: +55-31-3213-9097 e 3213-6940
Fax: +55-31-3212-9257
Endereço: redesaude@uol.com.br
Site: www.redesaude.org.br

