

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2004

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 compromissos sociais assumidos pelos governos, 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 do qual atualmente participam: Ibase, Fase, Inesc, Rede Dawn, Cfemea, Cesec/Ucam e Criola. A edição brasileira também traz o perfil socioeconômico de diversos países. Mas difere das demais por contar com uma seção especial sobre o Brasil e trazer artigos inéditos nos Informes Temáticos. As estatísticas, mostrando avanços e retrocessos dos vários países em relação às metas de desenvolvimento social, estão no CD-ROM que acompanha a publicação.

● **OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2004**
Medos e Privações

COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, Secretariado), Patricia Garcé (Uruguai, Secretariado), Leonor Briones (Filipinas), Abdul Hamid El Kam (Marrocos), John Foster (Canadá), Yao Graham (Gana), Jagadananda (Índia), Rehema Kerefu Sameji (Tanzânia), Jens Martens (Alemanha), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Libano), Areli Sandoval (México), Simon Stocker (Bélgica)

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

Cândido Grzybowski e Fernanda Lopes de Carvalho (Ibase), Iara Pietricovsky (Inesc), Jorge Eduardo Durão (Fase), Sonia Corrêa (Rede Dawn), Guacira Oliveira (Cfemea), Silvia Ramos (CESeC/Ucam) e Lúcia Xavier (Criola)

EQUIPE EDITORIAL

Edição internacional

Chefia de redação: Roberto Bissio

Edição: Jorge Suárez

Edição associada: Alejandro Gómez, Amir Hamed e Niki Johnson

Produção: Ana Zeballos

Pesquisa de ciências sociais: Karina Batthyány (coordenadora), Daniel Macadar e Mariana Sol Cabrera

Assistência de pesquisa: Graciela Dede

Tradução: Valerie M. Dee e Richard Manning (inglês), Alvaro Queiruga (espanhol), Clío Bugel e Elena de Munno (francês) e María Laura Mazza (português)

Pesquisa e edição: Gustavo Espinosa

Assistência: Marcelo Singer

Revisão de textos: Lucía Beverjillo

Suporte técnico: Red Telemática Chasque

Edição brasileira

Coordenação: Fernanda Lopes de Carvalho

Assistente de coordenação: Luciano Cerqueira

Coordenação editorial: Iracema Dantas

Edição: Marcia Lisboa

Produção: Geni Macedo

Produção do CD-ROM: Socid – Sociedade Digital

Revisão: Marcelo Bessa

Revisão técnica: Fernanda Lopes de Carvalho e Luciano Cerqueira

Tradução: Jones de Freitas

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

© Copyright 2004

IteM – Instituto del Tercer Mundo

Jackson, 1.136

Montevidéu, 11200, Uruguai

item@item.org.uy

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. Apoio 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 CD-ROMs podem ser feitos ao Ibase.

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

Alemanha: Social Watch Germany (*Social Watch* da Alemanha); **jens.martens@weed-online.org**; Caritas Alemanha; **EED – Church Development Service** (Serviço de Desenvolvimento da Igreja); DGB-Bildungswerk e.V.; Diakonisches Werk der Protestant Church in Germany; Fundação Friedrich-Ebert; Terre des Hommes – Alemanha; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di); Werkstatt Ökonomie; **Weed** (Economia Mundial, Ecologia e Desenvolvimento); Pão para o Mundo • **Angola: Sinprof** (Sindicato Nacional dos Professores), **mi21163@yahoo.es** • **Argélia: Associação El Amel para o Desenvolvimento Social**, **msslouha@yahoo.fr** • **Argentina: Cels-Desc** (Centro de Estudos Legais e Sociais – Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), **desc@cels.org.ar** • **Bangladesh: CDL – Community Development Library** (Biblioteca de Desenvolvimento Comunitário), **rde@bol-online.com**; **Unnayan Shamunay**, **shamunay@sdndb.org** • **Barein: BHRs** (Sociedade de Direitos Humanos de Barein), **cdhr@hotmail.com**, **sabikama@batelco.com.bh** • **Bolívia: Cecla** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento Trabalhista e Agrário), **cecla@caoba.entelnet.bo**; **Seção Boliviana de DH, Democracia e Desenvolvimento: Aipe** (Associação de Instituições de Promoção e Educação); APDHB (Assembleia Permanente dos Direitos Humanos da Bolívia – CBB); APDH-NAL (Assembleia Permanente dos Direitos Humanos); Área Identidade Mulher e Trabalho da Fundação Soler; Assembleia Permanente Direitos Humanos; Associação + Vida; Asofamí (Associação de Familiares de Presos Desaparecidos da Bolívia); Capacitação e Direito Cidadão; Cáritas La Paz; Casa da Mulher; Casdel (Centro de Assessoramento Legal e Desenvolvimento Social); Católica (Centro de Direito de Decidir; Ceades (Coletivo de Estudos Aplicados ao Desenvolvimento Social); Cedib (Centro de Documentação e Pesquisa da Bolívia); Cenprotac (Centro de Promoção de Técnicas de Arte e Cultura); Centro Gregoria Apaza; Centro Juana Azurduy; Ceprolai (Centro de Promoção dos Leigos); Cidem (Centro de Informação e Desenvolvimento da Mulher); Cipcá NAL (Centro de Pesquisa e Promoção do Campesinato); Cisp (Centro de Pesquisa e Serviço Popular); Cistac (Centro de Pesquisa Social, Tecnologia Apropriada e Capacitação); Coletivo Rebeldia; Comunidade Equidade; Coordenação da Mulher; DNI (Defesa da Criança Internacional); DNI-NAL (Defesa da Criança Internacional); DNI-Regional CBB; Ecam (Equipe Comunicação Alternativa com Mulheres); Fundação La Paz; Fundação Terra; Iffi (Instituto de Formação Feminina Integral); Infante (Promoção Integral da Mulher e Infância); IPTK (Instituto Politécnico Tupac Katari); MEPB (Movimento Educadores Populares da Bolívia); Miami (Ação Católica Internacional); Escritório Jurídico da Mulher; Prodis Yanapakuna (Programa de Desenvolvimento e Pesquisa Social); Rede Andina de Informação; Unitas (União Nacional de Instituições para o Trabalho de Ação Social)

• **Brasil: Grupo de Referência: Ibasa – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas**, **observatorio@ibasa.org.br**; **Ciema – Centro Feminista de Estudos e Assessoria: Cesec/Ucam – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes; Criola-Rio: Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos; Rede Dawn; Abia – Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids; Abong – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; ActionAid; Afirma Comunicação e Pesquisa; Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras; Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Attac – Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos; Caces – Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais; Ceap – Centro de Articulação de Populações Marginalizadas; Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Cedec – Centro de Estudos da Cultura Contemporânea; Cedim – Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; Cermia – Comunicação, Informação e Educação em Gênero; CEM/Fórum de Mulheres do Piauí; Centro de Cultura Luiz Freire; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus; Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Candido Mendes; Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará; Centro das Mulheres do Cabo; Cepia – Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação; Cladem – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; CMC – Centro de Mulheres do Cabo; CPT/Fian – Comissão Pastoral da Terra; Comunidade Baha'i; CUT – Central Única dos Trabalhadores; Espelar – Centro de Pesquisa e Assessoria; Fala Preta; Faor – Fórum da Amazônia Oriental; Fórum de Mulheres de Salvador; Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte; Geledés – Instituto da Mulher Negra; Grupo de Mulheres Negras Malunga; Instituto Patricia Galvão; Ippur/URJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; Iser – Instituto de Estudos da Religião; MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos; Nova; Observatório Afro-Brasileiro; Observatório da Cidadania; Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais; Redeh – Rede de Desenvolvimento Humano; Rede Mulher de Educação; Rede Saúde; Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural; SOS Mata Atlântica; Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz • **Bulgária: BGRF** (Fundação de Pesquisa e Gênero da Bulgária), **bgrf@fastbg.net**; Bepa – Bulgarian-European Partnership Association (Associação da Parceria Búlgara-Européia); National Trade Union Federation of "Light Industry" (Federação Nacional dos Sindicatos da Indústria Leve); Attac – Bulgária • **Cambóia: Silaka**, **silaka@forum.kh**; ADD – Action on Disability and Development (Ação com Portadores de Deficiências no Processo de Desenvolvimento); Adhoc (Associação de Direitos Humanos e Desenvolvimento do Camboja); CDPD – Cambodian Disabled People's Organization (Organização Cambojana dos Portadores de Deficiências); Cepa – Cultural and Environment Preservation Association (Associação para a Preservação Cultural e Ambiental); CLO – Cambodian Labor Organization (Organização Trabalhista Cambojana); CHHRA – Cambodian Health and Human Rights Alliance (Aliança Cambojana para Saúde e Direitos Humanos); CSD – Cambodian Women's Development Agency (Agência de Desenvolvimento das Mulheres Cambojanas); GAD – Gender and Development Agency (Agência de Gênero e Desenvolvimento); Khraoc – Khmer Human Rights and Against Corruption Organization (Organização Khmer pelos Direitos Humanos e contra a Corrupção); KKKHRA – Khmer Kampuchea Krom Human Rights Association (Associação Khmer Kampuchea Krom de Direitos Humanos); KKKHRDA – Khmer Kampuchea Krom Human Rights and Development Association (Associação Khmer Kampuchea Krom de Direitos Humanos e Desenvolvimento); KYA – Khmer Youth Association (Associação da Juventude Khmer); LAC – Legal Aid Association (Associação para Assistência Jurídica); Licadho; Padek – Partnership for Development in Kampuchea (Parceria para o Desenvolvimento no Camboja); USG – Urban Sector Group (Grupo do Setor Urbano); URC – Urban Resource Center (Centro de Recursos Urbanos); UPWD – Urban Poor Development Fund (Fundo de Desenvolvimento para os Pobres Urbanos); UPDF – Urban Poor Development Fund (Fundo de Desenvolvimento para os Pobres Urbanos); Ujostere@vsnl.com • **Canadá: Social Watch Canada – Canadian Centre for Policy Alternatives/The North-South Institute** (Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas/Instituto Norte-Sul); **giller@nsi-ns.ca** • **Cazaquistão: Center for Gender Studies** (Centro de Estudos de Gênero), **gender@academset.kz** • **Chile: Activa – Área Cidadania**, **activaconsultores@vtr.net**; **ACJR** (Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável); Anamuri (Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas); CEM (Centro de Estudos da Mulher); Codepu (Corporação para Promoção e Defesa dos Direitos do Povo); Coletivo Conspirando; Corporação La Morada; Eduk; Foro, Rede de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos; Fundação para Superação da Pobreza; Fundação Terram; Programa de Cidadania e Gestão Local; SOL (Solidariedade e Organização Local) • **China: Network (Research Center) for Combating Domestic Violence of China Law Society – Rede** (Centro de Pesquisa da Sociedade Jurídica da China para Combater a Violência Doméstica), **buwei@public3.bta.net.cn** • **Colômbia: Corporación Región**, **coregion@epm.net.co**; Plataforma Colombiana de DH, Democracia e Desenvolvimento • **Coréia do Sul: CCEJ – Citizen's Coalition for Economic Justice** (Coalizão Cidadã pela Justiça Econômica), **mmm@ccej.or.kr**; **dohye@ccej.or.kr** • **Costa Rica: Centro de Estudos e Publicações Alforja**, **cep@alforja.or.cr**; AMES (Associação de Mulheres da Saúde); Coordenação de Bairros; Centro de Educação Popular de Vizinhas; Sindicato de Profissionais de Ciências Médicas; Frente de Organizações para a Defesa da Seguridade Social; Limpal (Liga Internacional de Mulheres Pró-Paz e Liberdade); Agenda Cantonal de Mulheres – Desamparadas é masculino mesmo?; Associação Nossas Vozes; Fedaguas-Guanacaste; Sinae (Sindicato de Auxiliares de Enfermaria); Sebana (Sindicato dos Empregados do Banco Nacional); Coordenação Técnica do Conselho Consultivo da Sociedade Civil • **Egito: LRRC – Legal Research and Resource Centre for Human Rights** (Centro de Recursos Jurídicos e Pesquisas dos Direitos Humanos), **lrrc_hr@hotmail.com** • **El Salvador: Cidep** (Associação Intersectoral para o Desenvolvimento Econômico e do Progresso Social), **cidp@cidp.org.sv**; Apsal (Ação pela Saúde em El Salvador); Codefam (Comitê de Familiares de Vitimas de Violações dos Direitos Humanos de El Salvador); Fuma (Fundação Maquillishuet); Las Dignas (Associação de Mulheres pela Dignidade e a Vida) • **Ecuador: CDES** (Centro de Direitos Econômicos e Sociais), **cdes@cdes.org.ec** • **Espanha: Intermon Oxfam**, **intermon@intermon.org**; Cáritas Espanhola • **Estados Unidos: IATP** (Instituto para Políticas Agrícolas e de Comércio), **iatp@iatp.org**; Center of Concern; Wedo – Women's Environment and Development Organization (Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento) • **Filipinas: Social Watch Philippines**, **sowat@info.com.ph**; Accord (Organização Alternativa para o Desenvolvimento Rural Baseado na Comunidade); ACT (Aliança dos Professores Conscientes); AER (Ação para as Reformas Econômicas); Afrim (Fórum Alternativo de Pesquisas em Mindanao); Alagad-Mindanao (Aliança contra a Aids em Mindanao); Alay Kapwa-Social Action Center (Alay Kapwa-Centro de Ação Social); Albay NGO-PO Network (Rede de ONGs e Organizações Populares de Albay); Alliance of Community Development Advocates (Aliança de Defensores do Desenvolvimento Comunitário); Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya (Federação Provincial de ONGs de Nueva Vizcaya); Angoc – Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (Coalizão de ONGs Asiáticas pela Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural); ATD Fourth World Philippines (Ajuda ao Quarto Mundo Filipinas); Bagasse (Aliança Bisaya para o Crescimento das Comunidades de Reforma Agrária e da Empresa Açucareira Sustentável); Bangon (Aliança Bohol de Organizações Não-Governamentais); Bantay Katilingban; Banwang Tuburan; Bapaka; Bataan NGO-PO Network (Rede de ONGs e Organizações Populares de Bataan); Beijing Score Board (Placar de Pequim); Bind – Broad Initiative for Negros Development (Iniciativa Ampla para o Desenvolvimento de Negros); Caret Inc.; Causoc on Poverty Reduction (Cáucus não há essa forma apertuguesada no Houais. No dicionário Webster indica apenas que é uma reunião de chefes. Deixar em inglês e em italiano? sobre Redução da Pobreza); CCAGG; CCF Reconciliation Center (Centro de Reconciliação); CMA-Phils – Center for Migrant Advocacy Philippines (Centro para a Defesa dos Migrantes – Filipinas); CMLC; Code – NGO – Causoc of Development NGO Networks (Cáucus idem de Redes de ONGs de Desenvolvimento); Compax – Cotabato; Co-Multiversity; Convergence; CPED – Center for Policy and Executive Development (Centro de Políticas Públicas e Desenvolvimento do Poder Executivo); Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan – National Federation of Women's Group (Federação Nacional de Grupos de Mulheres); Dawn-Southeast Asia / Women & Gender Institute (Rede Dawn-Sudeste Asiático/Instituto Mulher & Gênero); Ecatp Philippines; Elac – Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment (Movimento Emancipatório pelo Empoderamento do Povo); E-Net – Civil Society Network for Education Reforms (Rede da Sociedade Civil pelas Reformas da Educação); FDC (Coalizão pela Libertação da Dívida); Federation of Senior Citizens Association of the Philippines (Federação das Associações de Idosos das Filipinas); Feed the Children Philippines (Alimentem as Crianças – Filipinas); Focus on the Global South – Philippine Program (Foco sobre o Sul Global – Programa Filipino); Free the Children Foundation (Fundação pela Libertação das Crianças); Government Watch – Ateneo School of Government (Observatório de Governo – Escola de Governo Ateneo); IBASSMADC; IDS-Phils (Serviços de Desenvolvimento Integral – Filipinas); IID (Iniciativas para o Diálogo Internacional); Iloilo Code of NGOs; Inam – Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc. (Medicina Indicativa para um Sistema de Atendimento de Saúde Alternativo); IPD (Instituto para a Democracia Popular); Issa – Institute for Social Studies and Action (Instituto de Estudos e Ação Social); Jaro Archdiocesan Social Action Center (Centro de Ação Social da Arquidiocese de Jaro); Jihad Al Akbar; JPIC-IDC – Justice for Peace and Integrity of Creation – Integrated Development Center (Justiça pela Paz e Integridade da Criação – Centro de Desenvolvimento Integrado); Kaman; Kapatiran-Kaunlaran Foundation, Inc.; Kasamakapa – multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque (Organização multisectorial de OSCs pelo ambiente e desenvolvimento em Marinduque); Katinig (Kalipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inormal); KFI (Kasanyagan Foundation Inc.); KIN (Kitanglad Integrated NGOs); Kinayahan Foundation (Fundação Kinayahan); Konpederasyon ng mga Nobo Eshiano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute (Instituto de Políticas Públicas La Liga); Liding Kubos Foundation, Inc. (Fundação Laging Kubos); LRC (Centro de Direitos Legais e Recursos Naturais); Lubong Salakniban Movement; MAG – Medical Action Group (Grupo de Ação Médica); Mabayang Consortium of NGOs and POs (Consortório de ONGs e Organizações Populares de Midsayap); Mindanaw Initiative for Cultural Dialogue (Iniciativa pelo Diálogo Cultural de Mindanao); MLF (Fundação Agrária Mindanao); Mode – Management & Organizational Development for Empowerment (Gestão e Desenvolvimento Organizacional para o Empoderamento); National Anti Poverty Commission Basic Sectors (Setores Básicos da Comissão Nacional Antipobreza); Natripal; NCCP – National Council of Churches in the Philippines (Conselho Nacional das Igrejas nas Filipinas); NCSO (Conselho Nacional de Desenvolvimento Social); Negronet; NGO-LGU Forum of Camarines Sur; NGO-PO Network of Quezon (Rede ONGs-Organizações Populares de Quezon); NGO-PO of Tobacco City; Niugan (Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magsasaka sa Niugan); Nofced (Centro para o Desenvolvimento de Negros Oriental); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Grã-Bretanha; Papri – Positive Action Foundation Philippines, Inc. (Fundação Ação Positiva das Filipinas); Pagbag-O (Panaghuugpong sa Gagmayang Bayanihan Grupo sa Oriental Negros); Paghiliusa sa Paghidaet-Negros; Pahra (Aliança Filipina dos Defensores de Direitos Humanos); PCPD – Philippine Center for Population & Development, Inc.(Centro Filipino de População e Desenvolvimento); PCPS – Philippine Center for Policy Studies (Centro Filipino de Estudos de Políticas Públicas); Peace Advocates Network (Rede de Defensores da Paz); Pepe – Popular Education for People's Empowerment (Educação Popular pelo Empoderamento do Povo); 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); Phil-Net Visayas; PhilNet-RDI (Rede Filipina de Institutos de Desenvolvimento Rural); Pinoy Plus Association; Pipuli Foundation, Inc.; PLCPD (Philippine Legislators Committee on Population and Development Foundation (Fundação da Comissão de Legisladores Filipinos sobre População e Desenvolvimento)); PPI – Philippine Peasant Institute (Instituto do Camponês Filipino); Process-Bohol – Participatory Research Organization of Communities and Educators towards Struggle for Self Reliance (Organização para**

Pesquisa Participativa em Comunidades e Educação para a Luta por Autonomia); PRRM – Alliance of Community Development Advocate (Aliança de Defensores do Desenvolvimento Comunitário); PRRM (Movimento para a Reconstrução Rural das Filipinas); RDISK (Instituto de Desenvolvimento Rural de Sultun Kudarat); Remedios Aids Foundation; Research and Communication for Justice and Peace (Pesquisa e Comunicação pela Justiça e Paz); Eletrificação Rural e Crédito na Sociedade Filipina (Reaps); Samapa (Samahang Manggagawa sa Pangkalusagan); Samapaco; Sarilaya; Save the Children Fund U.K.; Silliman University; Sitmo – Save the Ifugao Terraces Movement (Movimento pela Salvação dos Terragos de Ifugao); Centro de Ação Social de Malaybaly Bukidnon; Tacprud (Centro de Assistência Técnica para o Desenvolvimento dos Pobres Rurais e Urbanos); Tambuyog Development Center (Centro de Desenvolvimento Tambuyog); Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebtebba Foundation, Inc.; TFDP (Força-Tarefa Detentos das Filipinas); The Asia Foundation (Fundação da Ásia); The Community Advocates of Cotabato (Defensores Comunitários de Cotabato); TWSC (Centro de Estudos do Terceiro Mundo); U.S. (Save the Children); UKP (Ungayn ng mga Kababaihan sa Pulitika); Ulap – Union of Local Authorities of the Philippines (União das Autoridades Locais das Filipinas); U-Lead! (União por Liderança Nova); UP-Cids – UP Center for Integrative and Development Studies (Centro de Estudos Integrados e de Desenvolvimento); Urban Missionaries (Missionários Urbanos); WHCF – Women's Health Care Foundation (Fundação de Atendimento à Saúde das Mulheres); Womanhealth Philippines (Saúde da Mulher nas Filipinas); Women Alliance Movement for Peace and Progress (Movimento da Aliança das Mulheres pela Paz e o Progresso); Young Moro Professionals (Jovens Profissionais de Moro) • **Gana:** Third World Network Africa (Rede do Terceiro Mundo África), contact@twnafrica.org; Abantu for Development – Ghana (Abantu pelo Desenvolvimento – Gana); Centre for Democracy and Development (Centro pela Democracia e Desenvolvimento); Christian Council (Conselho Cristão); Civic Response (Resposta Cívica); Consumers Association of Ghana (Associação de Consumidores de Gana); Friends of the Earth (Amigos da Terra); Gender Studies and Human Rights Documentation Centre (Centro de Documentação de Estudos de Gênero e Direitos Humanos); General Agricultural Workers Union (Sindicato Geral de Trabalhadores Agrícolas); Ghana Association of the Blind (Associação de Cegos de Gana); Ghana National Association of Teachers (Associação Nacional de Professores de Gana); Ghana Registered Nurses Association (Associação de Enfermeiros Registrados de Gana); Integrated Social Development Centre (Centro para o Desenvolvimento Social Integrado); Islamic Council (Conselho Islâmico); National Union of Ghana Students (União Nacional dos Estudantes de Gana); Network for Women's Rights (Rede de Direitos da Mulher); Save the Children Ghana (Salvem as Crianças – Gana); Trades Union Congress (Congresso dos Sindicatos); University of Ghana Students Representative Council (Conselho de Representantes dos Estudantes da Universidade de Gana) • **Guatemala:** Iniap (Instituto de Pesquisa e Autoformação Política), iniap@intelnet.gt; Coordenação "Sim, Vamos Pela Paz"; Comitê Pequm • **Holanda:** NCD0 (Comitê Nacional pela Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Sustentável), a.roerink@ncdo.nl; Novum/Oxfam Netherlands • **Honduras:** CEM-H (Centro de Estudos da Mulher – Honduras), cmh@cablecolor.hn; Cehprodec (Centro Hondureno de Promoção do Desenvolvimento Comunitário); Iniciativa da Marcha Mundial das Mulheres – Seção de Honduras • **Iêmen:** Yemen NGOs for Children's Rights (ONGs do Iêmen pelos Direitos das Crianças), fouziabdallah@yahoo.com • **Índia:** Cysd (Centro para a Juventude e o Desenvolvimento Social), cysdbbsr@vsnl.net; Ncas (Centro Nacional de Estudos Jurídicos); Samarthan • **Indonésia:** PPSW (Centro de Desenvolvimento de Recursos para a Mulher), ppsw@cbn.net.id; Asppuk – Association for Women in Small Business Assistance (Associação para a Assistência às Mulheres de Pequenas Empresas) • **Iraque:** Iraqi Al-Amal Association (Associação Iraquiana El-Amal), baghdad@iraqi-alamal.org • **Itália:** Unimondo, jason.nardi@unimondo.org; Acli (Associação Católica de Trabalhadores Italianos); Arci (Associação Recreativa e Cultural Italiana); Fundação Cultural Responsabilidade Ética; ManiTeSe; Movimondo; Sbilanciamoci • **Japão:** Parc – Pacific Asia Resource Center (Centro de Recursos do Pacífico Asiático), office@parc-jp.org • **Jordânia:** Jordanian Women's Union (União de Mulheres Jordânicas), jwu@ggo.com.jo; Women Organization to Combat Illiteracy in Jordan (Organização de Mulheres para Combater o Analfabetismo na Jordânia) • **Libano:** Annd (Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento), annd@annd.org; Coordination of the NGOs working in the Palestinian communities in Lebanon (Coordenação de ONGs que Trabalham na Comunidade Palestina no Líbano); Lebanese Development Forum (Fórum de Desenvolvimento Libanês); Movement Social (Movimento Social) • **Malásia:** Consumers' Association of Penang (Associação de Consumidores de Penang), meanaco@pd.jaring.my; Cini Smallholders' Network (Rede de Pequenos Proprietários de Cini); Penang Inshore Fishermen Welfare Association (Associação pelo Bem-estar dos Pescadores Costeiros de Penang); Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Pempugayaan Malayu; Third World Network (Rede do Terceiro Mundo) • **Marrócos:** Espace Associatif (Espaço Associativo), espaaso@iam.net.ma • **México:** Equipo Pueblo, puelbdip@equipopueblo.org.mx; Espaço de Coordenação das Organizações Cívicas sobre os Desc; Deca Equipo Pueblo; Centro de Reflexão e Ação Trabalhista; Seção Mexicana de Fian, Casa e Cidade, membro da Coalizão Habitat México; Escritório Regional para a América Latina e o Caribe da Coalizão Internacional do Habitat; Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez; Centro de Estudos Sociais e Culturais Antonio de Montesinos; Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Defensoria do Direito à Saúde; Cátedra Unesco de Direitos Humanos (Unam), Liga Mexicana pela Defesa dos Direitos Humanos; Centro de Direitos Humanos, Sociais e Culturais; Centro de Análise e Pesquisa Fundar • **Mianmar:** Burma Lawyers Council (Conselho dos Advogados de Mianmar), augntoo@access.inet.co.th, blcms@cscoms.com • **Nepal:** Rural Reconstruction Nepal-RRN (Reconstrução Rural do Nepal), rrn@rrn.org.np; All Nepal Peasant Association (Associação de Camponeses de Todo o Nepal); Alliance for Human Rights and Social Justice (Aliança pelos Direitos Humanos e Justiça Social); Child Worker Concern; Centre Nepal: General Federation of Nepalese Trade Union (Centro Nepal: Federação Geral dos Sindicatos Nepaleses); Informal Sector Service Centre (Centro de Serviços do Setor Informal); NGO Federation of Nepal (Federação de ONGs do Nepal) • **Nicarágua:** CCER (Coordenação Cívica para a Emergência e a Reconstrução), ccer@ccer.org.ni • **Nigéria:** SRI – Socio Economic Rights Initiative (Iniciativa pelos Direitos Socioeconômicos), s_watchngr@yahoo.com; Center for Human Rights and Development (Centro de Direitos Humanos e Desenvolvimento); Civil Resources Concern; CP – Concerned Professionals (Profissionais Conscientes); Development Support Initiative (Iniciativa de Apoio ao Desenvolvimento); Devnet; Gender & Human Rights/Social Watch – Nigéria (Gênero e Direitos Humanos/Social Watch – Nigéria); Ledap – Legal Defence and Assistance Project (Projeto de Defesa e Assistência Jurídica); Legislative and Leadership Project (Projeto Legislativo e de Liderança); Nigerian Habitat Coalition (Coalizão Nigeriana do Habitat); Peoples' Rights Organization (Organização dos Direitos dos Povos); Project Alert for Women's Rights (Projeto Alerta pelos Direitos da Mulher); Rural Women Empowerment Network (Rede de Empoderamento das Mulheres Rurais); Ruwen – Rural Women of Nigeria (Mulheres Rurais da Nigéria); South East Budget Network (Rede de Orçamento do Sudeste); Transition Monitoring Group (Grupo de Monitoramento da Transição), Lagos State Branch; Uyo Youths Foundation (Fundação de Jovens de Uyo) • **Palestina:** Bisan Center for Research and Development (Centro Bisan de Pesquisa e Desenvolvimento), bisandr@palnet.com; Palestinian Non-Governmental Organisations' Network – PNGO (Rede de ONGs Palestinas), composta de mais de 95 ONGs • **Panamá:** Fundação para o Desenvolvimento da Liberdade Cidadã, seção panamenha da Transparência Internacional, tipanama@cableonda.net; Ceaspa (Centro de Estudos e Ação Social Panamenho) • **Paquistão:** Indus Development Foundation (Fundação de Desenvolvimento de Indus), qureshiaijaz@hotmail.com • **Paraguai:** Decidamos, direccion@decidamos.org.py; Base-Ecta (Educação, Comunicação e Tecnologia Alternativa); CDE (Centro de Documentação e Estudos); Cepag (Centro de Estudos Paraguaio Antonio Guasch); Equipe de Educação em D. H.; Fé e Alegria (Movimento de Educação Popular Integral; Nemongueta; Programa de Educação e Comunicação Popular; Presença Projeto de Formação e Capacitação da Mulher para a Vida Cívica; Seas – AR (Serviço de Educação e Apoio Social); Sedupo (Serviço de Educação Popular); Serpaj – PY (Serviço Paz e Justiça do Paraguai); Tarea • **Peru:** Conades (Comitê de Iniciativa; Grupo de Ação Internacional), hechajar@yahoo.com; Ceas (Comissão Episcopal de Ação Social); Cedeep (Centro de Estudos para o Desenvolvimento e Participação); Rede Jubileu 2000; Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Comitê Peru; Grupo Gênero e Economia; Grupo de Economia Solidária e Associação Nacional de Centros • **Portugal:** Oikos, sec.geral@oikos.pt • **Quênia:** Social Development Network (Rede para o Desenvolvimento Social), sodnet@sodnet.or.ke; Action Aid Kenya; Beacon; CGD (Centro de Governança e Desenvolvimento); Coalition Forum on Justice (Fórum da Coalizão sobre a Justiça); Daraja – Fórum de Iniciativas Cívicas; Enews Africa; Education Rights Forum (Fórum de Direitos Educacionais); Femnet (Rede de Comunicação de Mulheres Africanas); Kendren – Kenya Debt Relief Network (Rede de Redução da Dívida do Quênia); Kenya Human Rights Commission (Comissão de Direitos Humanos do Quênia); Kenya Land Alliance (Aliança Queniana pela Terra); Kewwo – Kenya Women Workers Organisation (Organização das Mulheres Trabalhadoras do Quênia); People Against Torture (Povo contra a Tortura); Public Law Institute (Instituto de Direito Público); Release Political Prisoners (Soltem os Presos Políticos); Ujamaa Centre (Centro Ujamaa); Undugu Society (Sociedade Undugu) • **Senegal:** Enda Tiers-Monde, enda@enda.sn; Adesen – Association Pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (Associação pelo Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Norte) • **Síria:** Environmental Tourism Culture Centre – ETCC (Centro de Cultura do Turismo Ambiental), issamkh@hotmail.com • **Sri Lanka:** Monlar – Movement for National Land and Agricultural Reform (Movimento pela Reforma Agrária e Agrícola Nacional), monlar@silnet.lk • **Sudão:** National Civic Forum (Fórum Cívico Nacional), h_abdelati@hotmail.com • **Suíça:** Swiss Coalition of Development Organisations/Coolizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento (Broad for All, Caritas, Catholic Lenten Fund, Helvetas, Interchurch Aid, Swissaid), mail@swisscoalition.ch • **Suriname:** Stichting Ultimate Purpose, maggies@yahoo.com; Cafra Suriname (National Department of Caribbean Association for Feminist Research and Action/Departamento Nacional da Associação Caribenha pela Pesquisa e Ação Feminista) • **Tailândia:** Focus on the Global South (Foco no Sul Global), Tailândia, raanee@focusweb.org; Arom Pongpangan Foundation (Fundação Arom Pongpangan); Center for Social Development Studies (Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento Social); Chulalongkorn University Social Research Institute (Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Chulalongkorn); Foundation for Children's Development (Fundação para o Desenvolvimento da Criança); Foundation for Women (Fundação para as Mulheres); Frontiers for the Advancement of Women (Fronteiras para o Progresso das Mulheres); Political Economy Center (Centro de Economia Política); Thai Development Support Committee (Comitê de Apoio ao Desenvolvimento Tailandês) • **Tanzânia:** WLAC – Women's Legal Aid Center (Centro de Assistência Jurídica da Mulher), wlac@raha.com; Afreda (Ação para a Assistência de Desenvolvimento Emergencial); Anistia Internacional (Tanzânia); APT – Association for the Prevention of Torture (Associação para a Prevenção da Tortura); Center for Social Ethics (Centro de Ética Social); Chawata (Chama cha Walemavu Tanzania); CHR (Centro para a Promoção dos Direitos Humanos); Dolased; Envirocare – Environment, Human Rights Care and Gender Organization (Organização pelo Ambiente, Direitos Humanos e Gênero); Envirohuro – Environment and Human Rights Organization (Organização do Ambiente e Direitos Humanos); Federation of Women Economists in Tanzania (Federação das Economistas de Tanzânia); JET – The Journalists' Environmental Association of Tanzania (Associação Ambiental dos Jornalistas da Tanzânia); Kagde – Kagera Group for Development (Grupo Kagera para o Desenvolvimento); Kivahoto (Kikundi cha Haki za wanawake na Watoto); Kiwashe (Kituo cha Wasaidizi wa Sheria); Koshika Women Group (Grupo de Mulheres Koshika); Kuleana – Center for Children's Rights (Centro dos Direitos da Criança); Kwiteco – Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization (Organização para o Intercâmbio de Informações e Consultoria das Mulheres de Kilimanjaro); LHRC – Legal and Human Rights Center (Centro de Assistência Jurídica e Direitos Humanos); Mbezi Biogas and Environment Conservation (Conservação do Biogás e do Ambiente de Mbezi); Mwanza Women Development Association (Associação pelo Desenvolvimento das Mulheres de Mwanza); NYF – National Youth Forum (Fórum Nacional da Juventude); TWG – Taaluma Women Group (Grupo de Mulheres de Taaluma); Thea – Tanzania Home Economic Association (Associação de Economia Doméstica de Tanzânia); Tahuret – Tanzania Human Rights Education Trust (Fundo para a Educação de Direitos Humanos da Tanzânia); Tamwa – Tanzania Media Women Association (Associação de Mulheres da Mídia de Tanzânia); Tanga Paralegal Aid Scheme (Plano de Assistência Jurídica de Tanga); Tanga; Tanzania Human Rights Association (Associação de Direitos Humanos da Tanzânia); Tawla – Tanzania Women Lawyers Association (Associação de Advogadas da Tanzânia); Tawova – Tanzania Women Volunteers Association (Associação de Voluntárias da Tanzânia); Tayoa – Tanzania Youth Association (Associação da Juventude da Tanzânia); TGR – Tanzania Conflict Resolution Center (Centro de Resolução de Conflitos de Tanzânia); TGNP; UNA – United Nations Association (Associação das Nações Unidas); Wamata (Walio katika Mapambano na Ukimwi Tanzania); WAT – Women Advancement Trust (Fundo para o Progresso da Mulher); WILDAF – Women in Law and Development in Africa (Mulheres na Lei e no Desenvolvimento na África); Women's Research and Documentation Project (Projeto de Pesquisa e Documentação da Mulher); Zahura – Zanzibar Human Rights Association (Associação de Direitos Humanos de Zanzibar) • **Tunísia:** LDH – Tunisian League for Human Rights (Liga Tunisiana de Direitos Humanos), sjournshi@lycos.com • **Uganda:** Deniva (Rede de Desenvolvimento da Associação Voluntária de Indígenas), deniva@ttonline.co.ug; Action Aid Uganda; Africa 2000 Network (Rede África 2000); Centre for Basic Research (Centro de Pesquisa Básica); Fort Portal (Portal Fort); International Council on Social Welfare (Conselho Internacional do Bem-estar Social); Kabarole Research Centre (Centro de Pesquisa Kabarole); MS Uganda; Nuru; Rural Initiatives Development Foundation (Fundação para o Desenvolvimento de Iniciativas Rurais); Soroti – Soroti District Association of NGOs Network (Associação de Rede de ONGs do Distrito de Soroti); Tororo Civil Society Network (Rede da Sociedade Cívica de Tororo); Uganda Debt Network (Rede da Dívida de Uganda); Uganda Rural Development and Training Programme (Programa de Desenvolvimento Rural e Treinamento de Uganda) • **União Européia:** Eurostep (Solidariedade Européia para a Participação Igualitária do Povo), sstocker@eurostep.org • **Venezuela:** Frente Continental de Mulheres; Comitê de Base "Juana Ramirez, la Avanzadora"; Rede Popular de Usuárias do Banmujer • **Vietnã:** Gendcen (Centro de Estudos de Gênero, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), que@hn.vnn.vn; Vietnam Women's Union (Sindicato de Mulheres do Vietnã), wvunion@netnam.org.vn • **Zâmbia:** WFC – Women for Change (Mulheres pelas Mudanças), wfc@zamnet.zm

Sumário

Prefácio

Por Fernanda Lopes de Carvalho

Apresentação

O custo da falta de ousadia

Por Roberto Bissio

INFORMES TEMÁTICOS

Obstáculos à segurança humana / 14

Análise dos informes nacionais do *Observatório da Cidadania* 2004

Por Karina Batthyány

Insegurança, governança global e democracia / 18

Por Gustavo Marin

Evasão fiscal: bilhões desviados do desenvolvimento / 21

Por Bruno Gurtner

Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana / 24

Por Ziad Abdel Samad

Interesses comerciais, políticos e religiosos no caminho dos direitos humanos / 28

Por Magaly Pazello

A ameaça aos consensos do Cairo / 32

Por Sonia Corrêa

Aids: saúde pública ou assassinatos em massa? / 35

Por Carlos André F. Passarelli

PANORAMA BRASILEIRO

(In)segurança humana e democracia no Brasil / 40

Por Lúcia Avelar

Criminalidade e respostas brasileiras à violência / 45

Por Silvia Ramos e Julita Lemgruber

Uma vida sem violência: o desafio das mulheres / 53

Por Leila Linhares Barsted

Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional / 61

Por Luciene Burlandy e Rosana Magalhães

Universalizando direitos / 67

Por Lena Lavinas

PANORAMA MUNDIAL

Angola

A paz minada / **76**

Argentina

Reconstrução depois da crise / **79**

Canadá

Trocando segurança humana por equilíbrio fiscal / **82**

Coréia do Sul

Suicídios, dívidas, catástrofes naturais e ameaças de guerra / **86**

Holanda

Mais rica do que nunca – e menos solidária / **89**

Índia

O abandono do Estado / **92**

Iraque

Sob fogo cruzado / **95**

México

Rompendo o círculo vicioso / **100**

Nigéria

Violações generalizadas / **104**

Palestina

O muro das privações / **107**

Peru

Rumo a novo pacto fundacional / **111**

Uganda

Crise esquecida, danos irreversíveis / **114**

Fontes e recursos internacionais de informação / 116

Grupo de Referência – Brasil / 124

Fontes nacionais de informação / 125

PREFÁCIO

O Observatório da Cidadania dedica sua oitava edição a um tema cada vez mais importante: segurança. O aumento das tensões em quase todo o planeta nos últimos anos – em particular em torno da dialética infernal que opõe a intensificação de atividades terroristas ao unilateralismo imperial alimentado pelo governo de George W. Bush, mas também com o acirramento dos conflitos no Oriente Médio, na África, na Ásia e nas repúblicas que compunham a antiga União Soviética, além de outros conflitos localizados, como no Haiti – pode ser sentido pelo número de convocações feitas à Organização das Nações Unidas (ONU) para o envio de tropas pacificadoras a vários países.

O crescimento da sensação de insegurança em praticamente todos os quadrantes não pode ser restrito à contagem de tensões de natureza militar, ainda que estas sejam as mais visíveis. O avanço da chamada globalização liberal e a incapacidade mostrada por governos nominalmente progressistas em apresentar alternativas concretas a esse modelo têm contribuído fortemente para o agravamento de outras formas de insegurança, que, se não são exatamente novas, assumem formas e graus de intensidade que muitas pessoas julgavam impossíveis.

Entre essas formas de insegurança, saltam à vista as resultantes das iniciativas de demolição, em vários países, dos sistemas de segurança social criadas ao longo do século passado, como o assalto aos direitos de trabalhadores e trabalhadoras, por meio das reformas trabalhistas, que nada mais são do que a eliminação dos direitos à estabilidade no emprego, das férias remuneradas, da organização sindical autônoma e da negociação coletiva com as empresas, entre outros.

À insegurança do emprego e da renda, sempre muito maior em países de precárias instituições como o Brasil, somam-se outras fontes de insegurança, conhecidas pelo menos de parte significativa da população. O preconceito racial, por exemplo, que torna a pele negra um alvo preferencial da violência, especialmente a de jovens, gera situações de insegurança claramente ilustradas pelas informações sobre vítimas de morte violenta. Mas a insegurança também se manifesta na alta probabilidade de pessoas afrodescendentes ganharem sempre menos que as pessoas brancas, por trabalho idêntico, mesmo quando igualmente qualificadas, ou de enfrentarem primeiro o desemprego, quando a economia se retrai.

Outra dimensão essencial da insegurança diz respeito às próprias condições de vida. Ampla camada da população carece de condições de saúde e moradia que possibilitem uma vida digna e segura. Ou não tem acesso a uma educação de qualidade que ofereça proteção contra a obsolescência de sua qualificação para o trabalho, num ambiente onde as condições de produção mudam rápida e constantemente.

Assim, os conceitos de segurança e insegurança que inspiram esta edição do Observatório da Cidadania têm a ver com a segurança humana, uma noção multifacetada, que vai além da

segurança contra a violência física. Essa noção inclui as possibilidades de sobrevivência digna do ser humano, nas suas múltiplas dimensões: segurança contra agressão armada, contra as incertezas econômicas, contra as arbitrariedades de toda ordem, contra a privação de oportunidades por motivos de natureza racial, de gênero, de renda etc.

As últimas décadas têm indicado um agravamento da insegurança em várias dimensões. O rápido crescimento econômico dos Estados Unidos na década de 1990, sob o governo de Bill Clinton, por exemplo, deu-se em condições de acentuada piora na distribuição de renda. Além disso, reformas no sistema de seguridade social abriram novas ameaças às pessoas de mais baixa renda naquele país. George W. Bush trouxe consigo a recessão, o crescimento do desemprego, a redução dos impostos dos mais ricos e um posicionamento internacional inédito, de natureza unilateral, cujos custos para o próprio país se revelam na incapacidade de seu governo em mobilizar qualquer apoio internacional à sua ocupação do Iraque, além da participação simbólica e semiclandestina de alguns países de pouca expressão política.

Poucas vezes, na história recente, uma eleição mobilizou tanta atenção mundial quanto a de 2004, para a presidência dos Estados Unidos. Enquanto finalizávamos esta edição, a mídia internacional divulgava repetidas pesquisas de opinião nas quais praticamente o mundo todo mostrava sua rejeição à política unilateralista estadunidense.

No caso brasileiro, porém, não é a insegurança ante uma agressão externa armada que se apresenta na ordem do dia. Aqui, as inquietações são de outra natureza. Nos nossos grandes centros, a degradação da situação no que diz respeito à segurança pública pode ser vista quase como uma guerra civil de baixa intensidade. Mas no Brasil é, antes de mais nada, a insegurança de renda e de trabalho que se destacam como preocupações da maioria das pessoas. A herança de quase um quarto de século de estagnação econômica e de adoção de políticas liberais se mostra pesada e preocupante. Oscila-se entre o desemprego e a oferta de empregos de baixa qualidade, baixa remuneração e durabilidade duvidosa. A produção mal tem tempo de reagir a surtos passageiros de ativação da demanda, em geral abortados por crises externas, em um padrão que se repete desde o fim da década de 1980.

A ação do Estado é limitada pelos pesados compromissos financeiros acumulados durante o período. O predomínio de interesses de grupos financeiros na formulação de políticas econômicas se mostra na prioridade dada aos compromissos com esses setores, na manutenção de taxas de juros muito elevadas e na redução da capacidade de gasto público em favor da priorização dos pagamentos de juros sobre a dívida pública.

Neste quadro de insegurança em que vive o país há tantos anos, a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, trouxe novas esperanças, que podem talvez ser consideradas

exageradas. O governo parece se debater em meio a um dilema entre seus próprios desejos de mudança e a submissão de sua política econômica a interesses contrários a qualquer mudança. As políticas sociais, não obstante os problemas que recebem sempre ampla divulgação, vêm sendo implementadas e ampliadas. Porém, medidas que impliquem mudanças estruturais, de longo prazo, na redução das desigualdades sociais e na desconcentração da renda ainda afligem o país, e a imensa maioria dos seus cidadãos e cidadãs enfrenta dificuldade na discussão política no Congresso e em outras esferas, às vezes até mesmo no interior do próprio governo. As indicações, contudo, são de que a cidadania ainda espera por avanços mais significativos.

Os informes temáticos, que compõem a primeira parte deste volume, iniciam-se com uma análise, de Karina Batthyány, dos principais obstáculos às várias dimensões da segurança humana relatadas nos informes de 50 países, sendo os obstáculos mais citados a pobreza e as desigualdades sociais. Os artigos seguintes buscam identificar os constrangimentos, no cenário internacional. Gustavo Marin indaga sobre as causas da atual insegurança global e os caminhos para uma globalização socialmente consciente e democrática. Magaly Pazello busca demonstrar como as negociações comerciais internacionais têm colocado em risco os direitos humanos. Estes e em particular os direitos reprodutivos e sexuais também sofreram o ataque de uma aliança conservadora (Vaticano, países islâmicos e Estados Unidos) durante o processo de revisão da conferência do Cairo analisado por Sonia Corrêa. Carlos Passarelli apresenta uma discussão sobre a epidemia de Aids no mundo e a necessidade de a sociedade global enfrentar o conflito entre interesses privados (direitos de propriedade intelectual) e saúde pública (defesa dos direitos fundamentais do ser humano).

A urgência no estabelecimento de mecanismos globais para coibir a transferência de recursos dos países pobres para os ricos, por meio da evasão fiscal, é discutida por Bruno Gutner. Ziad Abdel Samad analisa o impacto da invasão do Iraque nos países árabes e a interconexão das questões de segurança nacional e de segurança humana, além do papel das organizações da sociedade civil nas necessárias transformações das políticas institucionais e de valores na região.

No Panorama Brasileiro, Lúcia Avelar considera o desapontamento da população com a democracia, com a incapacidade do Estado na promoção do desenvolvimento com redistribuição de renda e no combate à corrupção e à violência. Analisa a forma clientelística tradicional de intermediação entre Estado e sociedade, que considera especialmente danosa ao regime democrático e sugere o remédio: mais democracia. Para tal, o desafio brasileiro é a construção de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático.

Silvia Ramos e Julita Lemgruber analisam o aprofundamento da violência nas grandes cidades que atinge desproporcionalmente as comunidades mais pobres, particularmente os jovens e

negros. Destacam as transformações nas concepções das políticas de segurança pública e as mobilizações de grupo de jovens de favelas e periferias, provocando mudanças culturais e buscando criar alternativas ao tráfico.

O tema da violência é retomado por Leila Linhares, mas da perspectiva da violência de gênero, que não tem sido devidamente considerada quando se trata de segurança humana. Para a autora, essas concepções utilizam, em geral, experiências masculinas como parâmetros, enquanto as mulheres sofrem a violência tanto no espaço público como no privado, cerceando seu protagonismo social. A situação é ainda mais dramática para mulheres negras, que enfrentam preconceitos de gênero e de raça.

No governo Lula, a questão alimentar e nutricional foi definida como tema prioritário. O trabalho de Luciene Burlandy e Rosana Magalhães mostra como a questão alimentar e nutricional tem diferentes enfoques: seguridade social, segurança alimentar, segurança humana e direito humano à alimentação. Cada enfoque conduz, na prática, a diferentes propostas de institucionalidades – sistema de seguridade social, sistema de segurança alimentar e nutricional ou uma plataforma de direito humano à alimentação. Mas concluem que, somente pela complementação dessas várias dimensões, será possível superar os impasses e dilemas para o desenvolvimento de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Na contramão do que vem sendo freqüentemente afirmado, Lena Lavinas defende que as políticas universais não são necessariamente regressivas, mas, ao contrário, podem impactar positivamente a redistribuição de renda. Nesse sentido, propõe um modelo de transição dos programas de renda mínima, focalizados nas pessoas mais pobres, para uma política de renda básica de cunho universal, aliás já prevista na Lei 10.835, sancionada em janeiro de 2004.

As entidades do grupo de referência¹ do Observatório da Cidadania/Social Watch no Brasil, ponto focal da rede internacional Social Watch, esperam que as provocações e variadas análises deste relatório contribuam para estimular os debates e as iniciativas da sociedade civil no enfrentamento dos obstáculos à construção de um outro mundo com justiça social, igualdade e universalização dos direitos humanos.

Fernanda Lopes de Carvalho

¹ Grupo de Referência do Observatório da Cidadania no Brasil: Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam); Criola; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Rede Dawn.

Apresentação

O custo da falta de ousadia

*É impossível dar respostas definitivas, sem controvérsias, a perguntas hipotéticas sobre os acontecimentos atuais. No entanto, grande parte do debate internacional atual está centrado justamente numa questão deste tipo: o mundo é um lugar melhor sem Saddam Hussein no poder? A pergunta leva inevitavelmente a outra: o mundo não estaria melhor se o dinheiro e o esforço investidos na guerra no Iraque tivessem sido destinados a outros fins, por exemplo, para ajudar as pessoas pobres?*¹

É difícil acrescentar algo novo à quantidade enorme de informações e comentários que já circulam sobre esses assuntos. Porém, é justamente o que este relatório do Social Watch/Observatório da Cidadania faz, ao iluminar essas questões de outro ângulo – o das organizações populares de todo o mundo que estão na linha de frente da batalha contra a pobreza e a discriminação. Quando prevalece a lógica da guerra, a voz de civis é silenciada, seus sofrimentos são ignorados e até mesmo suas mortes deixam de ser contabilizadas.

A análise da situação do Iraque apresentada neste relatório foi fornecida pela Associação Al-Amal, a única ONG nacional ativa no país. A Al-Amal, antiga integrante da coalizão internacional do Social Watch, já dava informações de dentro do Iraque muito antes da guerra, com uma visão crítica tanto do regime de Saddam como das ameaças dos Estados Unidos contra aquele regime. Com independência e coragem similares, organizações da sociedade civil da Colômbia² denunciam os excessos do governo e da oposição armada na guerra civil de décadas que assola o país, enquanto o Peru dá um exemplo dramático de como o terrorismo e o terrorismo de Estado se combinam para converter pobres e indígenas em vítimas silenciosas e ignoradas de uma “guerra suja”. Os meios de comunicação internacionais e nacionais cobriram amplamente essa “guerra contra o terrorismo”. Como foi possível que o genocídio contra a população indígena tenha passado despercebido? Essa é a pergunta feita pela sociedade peruana, num exercício saudável para evitar a repetição de tais erros.

Da mesma forma, milhares de pessoas morrem diariamente no mundo de causas facilmente evitáveis,³ sem que isso vire notícia na mídia. O mundo se perguntará em alguns anos – como o faz o povo peruano agora: por que ninguém tomou as decisões para evitar essas mortes? Se for assim, nenhuma pessoa que governa um país poderá alegar não ter sido advertida.

Numa entrevista recente à Australian Broadcasting Corporation, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, reclamava da enorme desigualdade entre os gastos governamentais com despesas militares

globais e o financiamento de programas de desenvolvimento. “Destinamos cerca de US\$ 50 bilhões para gastos com o desenvolvimento e US\$ 1 trilhão para despesas militares; acho que há um desequilíbrio”, disse ele. Outras vozes têm apontado conseqüências ainda piores: vítimas civis diretas, violações dos direitos humanos em grande escala, crescente xenofobia e desrespeito às leis internacionais.

Ainda é muito cedo para avaliar a extensão dos danos causados por conflitos que mataram milhões de pessoas a um sistema legal e institucional internacional, com a Organização das Nações Unidas (ONU) em seu centro, construído cuidadosamente ao longo de décadas. No entanto, está claro que a desconfiança do público na palavra daqueles(as) que o lideram não contribui para fortalecer a democracia.

Quando os governos fazem promessas, uma parte substancial da opinião pública tende a mostrar-se cética. Afinal, há cinco séculos, Nicolau Maquiavel, fundador do que hoje é conhecido como “ciência política”, justificou essa incredulidade ao afirmar que “um príncipe nunca carece de razões legítimas para quebrar suas promessas”. Por outro lado, o colunista estadunidense Herbert Agar, ganhador do Prêmio Pulitzer, atribuiu enorme valor às promessas feitas durante os tempos difíceis da Grande Depressão: “A civilização está baseada numa série de promessas; se elas são quebradas com demasiada freqüência, a civilização morre, não importando o grau de sua riqueza ou avanço tecnológico. A esperança e a fé dependem das promessas; se a esperança e a fé desaparecem, tudo desaparece”.

Presidentes e primeiros(as)-ministros(as) de quase todos os países independentes do mundo fizeram uma grande promessa no ano 2000: erradicar a pobreza da face da Terra em uma geração.

O Social Watch foi criado em 1995 justamente para relembrar aos governos os compromissos assumidos de dar prioridade à equidade entre os gêneros e à erradicação da pobreza nas suas agendas nacionais e internacionais. Desde então, coalizões de cidadãos e cidadãs de cerca de 50 países de todos os continentes informam todos os anos sobre suas conclusões. Nunca essa tarefa pareceria tão necessária e, ao mesmo tempo, tão difícil de realizar.

Por esses motivos, no lugar de pedir que as coalizões nacionais do Social Watch concentrassem sua pesquisa para este relatório numa das numerosas metas de desenvolvimento acordadas pela comunidade internacional,⁴ a questão que lhes apresentamos foi a seguinte: “Quais são os principais obstáculos à segurança humana em seu país?”.

A grande variedade de respostas a essa questão constitui a essência deste relatório.⁵ Certamente, a segurança inclui a ausência de medo, porém as pessoas temem a guerra, o terrorismo, o conflito civil,

1 Ver, neste relatório, o artigo de Ziad Abdel Samad para uma perspectiva regional da relação entre “segurança” e “segurança humana” no Oriente Médio.

2 Alguns informes de países estão disponíveis apenas no CD-ROM que acompanha esta publicação.

3 Ver, neste relatório, o artigo de Carlos André F. Passarelli para uma análise em profundidade dessa situação em relação à pandemia do HIV/Aids.

4 Por exemplo, relatórios anteriores do *Social Watch* estavam concentrados na educação, na pobreza ou em serviços sociais essenciais.

5 Para uma análise dos problemas comuns e diferentes refletidos nos relatórios nacionais, ver o artigo de Karina Batthyány.

o crime e a violência doméstica. Esses temores não podem ser dissociados do medo do desemprego, da doença, da pobreza, da exclusão e da discriminação. Em alguns casos, as pessoas temem as próprias instituições que deveriam garantir a sua segurança. Em outros, os mesmos desequilíbrios nas prioridades, assinalados por Wolfensohn em escala global, ocorrem em escala nacional. Muito se fala, mas pouco se faz sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), que estabeleceram objetivos globais para reduzir a pobreza e promover a equidade entre os gêneros antes de 2015. O Banco Mundial, presidido por Wolfensohn, embora esteja teoricamente comprometido com a luta contra a pobreza e com as MDMs, na realidade aloca seus fundos de acordo com um sistema secreto que promove políticas de efeito contrário.

As MDMs não deveriam ser somente uma oportunidade para as instituições de desenvolvimento, como o Banco Mundial, captarem mais recursos de países doadores relutantes, mas um ponto de referência para medir políticas públicas e resultados. A finalidade essencial de chegar a um acordo sobre parâmetros de referência e indicadores é permitir ao público avaliar e monitorar o desempenho de seus governos e das instituições internacionais que eles controlam. Ao mesmo tempo, a exigência pública do cumprimento de promessas promove a vontade política para torná-las realidade.

É justamente para ajudar cidadãos e cidadãs de todo o mundo a monitorar suas autoridades que o Social Watch complementa anualmente as avaliações produzidas pelas plataformas nacionais com tabelas comparativas internacionais.

Índices, classificações e avaliações para cada uma das diferentes áreas do desenvolvimento social mostram a persistência de enormes desigualdades no mundo, com uma distância crescente entre pessoas ricas e pobres, assim como esforços substanciais de muitos países em desenvolvimento para melhorar a situação de suas populações. Contudo, os compromissos assumidos pelas nações mais ricas não foram cumpridos e está claro que, no ritmo atual, não estarão cumpridos em 2015.

Não basta classificar como insuficiente o desempenho mundial; devem-se identificar responsabilidades concretas em todos os níveis. O Fundo Monetário Internacional (FMI) com frequência obriga governos que não aplicam o suficiente em saúde ou educação a fazer generosos pagamentos a credores estrangeiros ou mesmo a deixar ociosos recursos preciosos nas caixas-fortes dos bancos a título de reservas, para prevenir o tipo de instabilidade gerada pelas políticas econômicas recomendadas pelo próprio Fundo. O Banco Mundial somente desembolsa créditos para pobres se seus governos adotarem políticas comerciais que geram desemprego urbano e levam pequenos(as) agricultores(as) à falência, ou se serviços essenciais destinados a pobres forem transformados em empreendimentos lucrativos.

Nenhuma das promessas de uma “rodada de desenvolvimento” de negociações comerciais foi cumprida, e, na Organização Mundial do Comércio (OMC), os países desenvolvidos bloqueiam todas as tentativas de reformar o injusto sistema comercial vigente, de forma que viesse a beneficiar os países em desenvolvimento. Além disso, os doadores utilizam a corrupção governamental em muitos países como desculpa para não conceder a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ou mesmo para reduzir essa ajuda. No entanto, as empresas que subornam funcionários e funcionárias desses governos para que aceitem contratos abusivos nunca são responsabilizadas nos países doadores, onde suas sedes estão localizadas.

Há 2 mil anos, Sêneca escreveu: “Não é porque certas coisas são difíceis que não ousamos; é justamente porque não ousamos que tais coisas são difíceis”.

Nenhuma das medidas necessárias para resolver esses e outros problemas é tecnicamente difícil ou politicamente inviável. De fato, a maioria – ou mesmo a totalidade – teria apoio político maciço em toda parte. A falta de ousadia, a demora e a ausência de ação só farão com que a humanidade não atinja as metas mínimas já acordadas. A frustração das esperanças dos povos e nações de todo o mundo certamente não ajudará a fazer do mundo um lugar mais seguro para nossos filhos e filhas.

Roberto Bissio
Coordenador do Social Watch



© **INFORMES TEMÁTICOS**

Obstáculos à segurança humana

Análise dos informes nacionais do *Observatório da Cidadania* 2004¹

Os informes nacionais do *Observatório da Cidadania* oferecem uma série de argumentos e evidências sobre os problemas e as dificuldades que põem em risco a segurança das pessoas nos diferentes países. As possíveis ameaças correspondem a sete dimensões principais: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, cultural (incluindo a dimensão de gênero) e política. A pobreza, sem dúvida, destaca-se nos informes como um dos obstáculos centrais à segurança humana.

Karina Batthyány²

A segurança é tema de um debate intenso sobre as políticas que podem tornar o mundo e as sociedades mais seguras, uma discussão sobre os fatores que causam incerteza, medo e insegurança nas pessoas e nos Estados. Esse debate é complexo e envolve opiniões antagônicas – uma expressão da diversidade do próprio mundo e um reflexo dos interesses e das posições diferentes que têm os países e seus centros de decisão política. Nesse constante e inevitável repensar global, o conceito de segurança humana pode ajudar a situar o debate num plano mais próximo ao que realmente exige o conjunto da humanidade, e não somente naquele que interessa a uns poucos Estados e seus organismos de segurança.

O conceito de segurança humana surgiu no contexto da pesquisa para a paz na década de 1980, em oposição ao conceito de “segurança nacional”, que predominou durante a Guerra Fria. Porém, sua divulgação ampla em nível internacional só ocorreu em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) centrou seu Relatório de Desenvolvimento Humano nessa idéia.³ Para o

Pnud, a essência da insegurança humana é a vulnerabilidade, e a pergunta que devemos fazer é como proteger as pessoas, insistindo no seu envolvimento direto e no vínculo estreito entre desenvolvimento e segurança.

Como ponto de partida, o Pnud identificava as seguintes dimensões da segurança: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, de gênero, comunitária e política. Poucos anos depois, governos como os do Japão, da Noruega e do Canadá adotaram um conjunto de idéias subjacentes a esse conceito para elaborar suas políticas exteriores e preparar uma lista de temas concretos, como a proibição das minas antipessoais, o controle de armas leves, o repúdio ao recrutamento de crianças como soldados, a promoção do direito internacional humanitário, o apoio aos novos organismos de direitos humanos criados pela Organização das Nações Unidas (ONU), a assistência às pessoas refugiadas, a participação em operações para a manutenção da paz etc.

Dessa forma, o conceito de segurança humana vem evoluindo, e a discussão que gera é uma excelente oportunidade para repensar os velhos esquemas de segurança centrados nos aspectos militares e para identificar as necessidades do conjunto do planeta em toda sua diversidade, aspectos que praticamente não são considerados nas políticas públicas gerais.

De acordo com a definição da Comissão de Segurança Humana, a expressão significa proteger as liberdades vitais e as pessoas expostas a ameaças e a certas situações, reforçando seus aspectos fortes e suas aspirações, além de criar sistemas (políticos, sociais, ambientais, econômicos,

militares e culturais) que dêem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de vida.⁴

Para além da defesa do território

O conceito de segurança humana complementa o conceito territorial de segurança do Estado, pois diz respeito mais ao indivíduo e à comunidade do que ao Estado. Portanto, pode ser estabelecida uma diferenciação clara entre as políticas de segurança nacional – centradas na integridade territorial de um Estado e na liberdade de determinar sua forma de governo – e o conceito de segurança humana, que tem como foco as pessoas e as comunidades, especialmente civis que estejam em situação de vulnerabilidade extrema, em consequência de guerras ou por marginalização social e econômica. Os perigos para a segurança das pessoas incluem ameaças e condições que nem sempre eram vistas como tais para a segurança do Estado; e, o que é ainda mais importante, o campo dos atores envolvidos foi ampliado, deixando de ser exclusivamente estatal. O objetivo da segurança humana implica não somente a proteção das pessoas, mas também seu empoderamento^{NR}, para que possam enfrentar as situações por si mesmas.

1 Neste volume, encontram-se os informes dos seguintes países: Angola, Argentina, Canadá, Coreia do Sul, Holanda, Índia, Iraque, México, Nigéria, Palestina, Peru e Uganda. A edição completa, com todos os países, está disponível no CD-ROM que acompanha esta publicação.

2 Socióloga, pesquisadora em Ciências Sociais no secretariado internacional do *Social Watch*.

3 PNUD. *New dimensions of human security*. Nova York: Oxford University Press, 1994.

4 Ver o relatório final da Comissão de Segurança Humana. Disponível em: <www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html>. Acesso em: 22 set. 2004.

^{NR} Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata em português. Organizações da sociedade civil vêm usando o verbo “empoderar”, apesar de ainda não estar dicionarizado.

Pessoas da academia com renome internacional, como o ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, insistem, há vários anos, na necessidade de ser adotada essa nova perspectiva da segurança humana, como um instrumento para repensar o futuro e o próprio desenvolvimento, que não se reduz ao crescimento da renda *per capita*, mas inclui a expansão das liberdades e da dignidade das pessoas. Sen defende a redefinição das antigas instituições internacionais, criadas na década de 1940, e a elaboração de uma agenda para as mudanças necessárias, onde estão incluídos acordos comerciais, leis de patentes, iniciativas de saúde global, educação universal, disseminação tecnológica, políticas ambientais, dívida externa, gestão de conflitos, desarmamento etc. Em suma, uma agenda para viabilizar a segurança humana.

Os objetivos da segurança humana coincidem também com o Programa de Ação para uma Cultura de Paz e com a Declaração do Milênio, aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 1999 e 2000, respectivamente. Embora o conceito e o trabalho inicial tenham partido de círculos e governos predominantemente ocidentais, desde o primeiro momento foi aberto o debate internacional para integrar todos os matizes e as posições divergentes, próprios da diversidade política e cultural do mundo. Portanto, existe um debate acadêmico e político interessante que questiona se a segurança humana deve estar centrada nos direitos políticos de primeira geração ou se deve incluir, também, os direitos de segunda e terceira geração, até mesmo o direito ao desenvolvimento e à alimentação.

Segurança humana é um conceito inclusivo. Surge na sociedade civil, como uma tentativa de proteger as pessoas e suas comunidades, para além da preocupação com a defesa do território e o poder militar. Está baseada na noção de segurança da pessoa, com a compreensão de que tanto o Estado como os atores não-estatais e a sociedade são responsáveis pelo desenvolvimento e devem estar envolvidos na

promoção de políticas e ações que fortaleçam a segurança e o desenvolvimento dos seres humanos.

A segurança humana é multidimensional e tenta definir as esferas políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais que afetam a segurança das pessoas, além de identificar ameaças tradicionais e não-tradicionais à segurança. A segurança humana enfatiza a associação e o esforço conjunto, ou seja, o multilateralismo e a cooperação. O contexto internacional e os resultados da globalização modificaram a escala dos problemas, antes vistos exclusivamente numa perspectiva nacional. Agora estamos confrontados com uma nova ordem internacional, na qual somente a capacidade de interação pode fazer com que os Estados recuperem sua capacidade de trabalhar com outros atores e gerem um sistema capaz de atender às demandas nas instâncias nacional, regional e internacional.

Paradigmas da segurança humana

Ao definir a segurança humana, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmou que esta noção,

em seu sentido mais amplo, envolve muito mais do que a ausência de conflitos. Incorpora os temas: direitos humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde, além de assegurar que cada indivíduo tenha as oportunidades e a capacidade de escolha necessárias para desenvolver todo o seu potencial. Cada passo nessa direção é também um passo em direção à redução da pobreza, ao crescimento econômico e à prevenção de conflitos. A liberdade de não ter de enfrentar privações e medo e a liberdade de as gerações futuras herdarem um ambiente natural e saudável são as dimensões que, de forma inter-relacionada, compõem a segurança humana e, portanto, a segurança nacional.⁵

O paradigma do desenvolvimento humano vincula a segurança humana à equidade, à sustentabilidade, ao crescimento e à participação, ao possibilitar a verificação do nível de segurança de vida alcançado pelas pessoas numa sociedade e também ao interpretar as possibilidades e os desafios que essa sociedade tem de superar para se aproximar de um desenvolvimento humano pleno e sustentável.

Nessa perspectiva, o que importa, em termos de segurança, não é tanto que o Estado e a sociedade se preocupem em garantir condições para a paz, em função de ameaças externas, porém que garantam as condições mínimas para que as pessoas se sintam seguras em suas sociedades.

A segurança humana tem duas dimensões fundamentais: a primeira é a proteção diante de ameaças crônicas, como a fome, as doenças e a repressão; a segunda é a proteção diante de alterações súbitas e prejudiciais na vida cotidiana, seja em casa, no trabalho ou na comunidade. Tais ameaças podem ter impacto negativo em todos os níveis de renda e de desenvolvimento em âmbito nacional.

O respeito aos direitos humanos constitui o núcleo de proteção da segurança humana. A promoção dos princípios democráticos é um passo para a consecução da segurança humana e do desenvolvimento, pois permite que as pessoas participem das estruturas de governança e sejam escutadas. Para isso, é necessário criar instituições sólidas, que estabeleçam o Estado de direito e dêem poder às pessoas.

A segurança humana só é possível quando está baseada no desenvolvimento sustentável. Isso pressupõe segurança em níveis diferentes para toda a sociedade: contra os riscos e ameaças físicas, de renda, educativa, habitacional, de saúde e ambiental.

A visão dos informes nacionais

Os informes nacionais do *Observatório da Cidadania* oferecem uma série de argumentos e evidências sobre os problemas e as dificuldades que põem em risco a segurança das pessoas nos diferentes países. As possíveis

⁵ Disponível em: <www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>. Acesso em: 22 set. 2004.

ameaças ou obstáculos correspondem a sete dimensões principais: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, cultural (incluindo a dimensão de gênero) e política – todas elas claramente aparentes nos diferentes informes nacionais. Em vários países, são observados os impactos da pobreza, da exclusão econômica, das desigualdades sociais e da insegurança alimentar como os maiores e mais comuns obstáculos à segurança humana.

Embora não se pretenda realizar uma análise regional no sentido estrito, podem-se identificar claramente problemáticas distintas de acordo com as diferentes regiões ou com as diferentes posições dos países no contexto internacional. Fica claro, por exemplo, que nos países industrializados o principal obstáculo à segurança humana está associado à dimensão econômica, em virtude da ausência de parâmetros equitativos na distribuição dos benefícios sociais e na provisão de acesso aos serviços básicos para todos setores da sociedade. Os elementos principais mencionados são: recessão, pouco crescimento, crise econômica e deterioração da qualidade e das condições de vida da população.

A esse respeito, os informes de Portugal, Suíça, Holanda e Alemanha são bem ilustrativos. O informe de Portugal apresenta a deterioração das condições de vida da população por causa da crise econômica, assim como um sentimento crescente de insegurança pessoal. O informe da Suíça esclarece o crescimento medíocre de sua economia desde o início da década de 1990 e os impactos dos cortes de impostos, que dificultam cada vez mais a implementação de melhorias sociais. Isso significa que a desigualdade social continuará a crescer na Suíça. O informe da Holanda explica como os problemas econômicos estão afetando a seguridade social e em que medida também afetam a tolerância e a hospitalidade em relação a imigrantes. O informe da Alemanha também se refere a essa problemática e destaca os obstáculos criados por problemas fiscais e pelos cortes dos gastos destinados ao bem-estar social.⁶

Pobreza e iniquidade econômica

Lamentavelmente, o tema da pobreza e de seus impactos sobre a deterioração das condições de vida de milhões de pessoas é recorrente nos informes dos países em desenvolvimento. Sem dúvida, a pobreza se destaca como um dos obstáculos centrais à segurança humana. A gravidade desse problema aparece de forma eloqüente nos informes de países como: Argélia, Bangladesh, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Quênia, Nepal, Nigéria, Panamá, Uganda, entre outros.

A pobreza está relacionada estreitamente a outros obstáculos. O informe da Argélia cita a pobreza disseminada e crescente, os atentados terroristas frequentes e os desastres naturais. No Quênia, a pobreza e o crime organizado são os obstáculos centrais. No Panamá, a pobreza afeta 40% da população, o que torna a luta contra essa situação – na tentativa de assegurar que a população receba os serviços mínimos necessários – o maior desafio à segurança humana, especialmente na zona rural. Na Colômbia, não será possível garantir o gozo de uma segurança humana plena enquanto a guerra, a pobreza e a desigualdade continuarem aumentando.

Condições associadas à pobreza, como problemas de desemprego e iniquidade econômica, são também obstáculos citados, como no caso da Bolívia e de El Salvador. O funcionamento adequado dos mercados e o estabelecimento de instituições fora destes são aspectos cruciais na erradicação da pobreza. Vários informes consideram essenciais a distribuição justa da riqueza e o crescimento econômico que beneficie as pessoas vivendo em situação de pobreza extrema.

Além da pobreza crônica, os obstáculos à segurança humana se manifestam em condições econômicas desfavoráveis, impactos sociais das crises econômicas e desastres naturais. Para garantir a segurança das pessoas afetadas pela crise, ou para possibilitar que saiam da pobreza, são ne-

cessárias políticas sociais que satisfaçam suas necessidades básicas e garantam níveis econômicos e sociais mínimos. Três quartos da população do mundo não desfrutam da proteção da seguridade social ou não têm trabalho garantido.

Outro aspecto são os diferentes obstáculos que têm suas raízes no gênero. É de importância vital a possibilidade de as mulheres terem acesso à posse e/ou propriedade da terra, crédito, educação e habitação, especialmente as que vivem na pobreza.

A distribuição equitativa dos recursos é percebida como fundamental para garantir os meios de vida, assim como as medidas de proteção social e as redes de segurança podem contribuir para estabelecer níveis sociais e econômicos mínimos entre setores mais vulneráveis.

Segurança na saúde

Outro tema que aparece com destaque especial é a segurança na saúde, ou seja, a saúde como elemento da segurança humana. Apesar dos avanços alcançados no atendimento à saúde, mais de 20 milhões de pessoas morreram no último ano em virtude de enfermidades que poderiam ter sido evitadas. A saúde é um componente essencial porque a base da segurança é proteger a vida humana, e a boa saúde é uma condição prévia para a estabilidade social.

Nos informes, foram identificados três grandes problemas de saúde vinculados estreitamente à segurança humana: as doenças infecciosas, as ameaças sanitárias relacionadas à pobreza e os riscos à saúde gerados pela violência, em virtude de conflitos e guerras.

Nessa área, os problemas mais sérios são a mortalidade infantil e o HIV/Aids. A mortalidade infantil está estreitamente relacionada à pobreza e é derivada da desnutrição, da carência de água potável e saneamento adequado, de infecções, má qualidade da alimentação e falta de atendimento médico. O aumento da população infectada com o HIV/Aids é outra das principais vulnerabilidades na área de saúde. Isto fica claro nos países da África Subsaariana.

6 Alguns desses informes não estão disponíveis na seção "Panorama Mundial", mas todos integram o CD-ROM que acompanha este volume.

Corrupção e violência

À abordagem da segurança humana a partir das dimensões econômica e sanitária, somam-se outras vulnerabilidades que afetam a segurança das pessoas na esfera política e social. São exemplos as debilidades em matéria de governança democrática e a instabilidade dos sistemas políticos. Essas vulnerabilidades podem levar a situações de violência, como se observa em vários países, tais como: Colômbia, Nepal, Nigéria e Uganda.

Os planos de segurança nacional que vários governos desenvolveram no marco da luta global contra o terrorismo não têm ajudado a aliviar a situação de segurança política dos países. Os informes nacionais dão ênfase especial à necessidade de condições democráticas, boa governança e segurança política, como requisitos para a segurança humana.

Corrupção, discriminação em função de raça, sexo, etnia, religião ou filiação política, juntamente com insegurança política e ausência de possibilidades democráticas, põem em risco a segurança humana em muitos países.

Outro grupo de obstáculos relacionados a fatos violentos de diferentes tipos é citado em muitos informes, principalmente

dos países africanos e latino-americanos: violência urbana, homicídios, crime organizado, conflitos armados e atentados terroristas.

Observa-se um aumento das redes de criminalidade que agravam a violência urbana, especialmente nos países da América Latina. No Brasil, destaca-se a violência urbana, especialmente contra jovens pobres, como um dos obstáculos centrais à segurança humana. Nesse setor da população, o índice de homicídios é quase dez vezes superior ao da população em geral.

Cada vez mais, é reconhecido que as mulheres e as crianças são as principais vítimas, as mais afetadas pelas conseqüências da violência. De acordo com os informes, a violência relacionada ao gênero está aumentando.

Desigualdades sociais entre os gêneros

Finalmente, deve-se dar atenção especial aos problemas de gênero em diversos países. Em geral, o panorama da segurança humana entre as mulheres é adverso, e uma de suas expressões é o não-reconhecimento de direitos específicos das mulheres, principalmente na esfera trabalhista e reprodutiva, assim como a violência contra as mulheres em diferentes esferas.

Embora o tema seja abordado em vários informes de países industrializados, nos países em desenvolvimento há uma preo-

cupação especial e interesse em proporcionar opções e oportunidades às pessoas que nunca as tiveram: educação para as meninas, proteção das mulheres contra a violência doméstica e no local de trabalho, assim como acesso ao poder político e econômico real para todas as mulheres. A ênfase dada a essas dimensões que afetam a equidade entre os gêneros é determinada pela realidade de cada país, e isso está refletido claramente nos informes que tratam desse problema.

Três obstáculos

Para resumir, os três obstáculos mais destacados contra a segurança humana foram: a preocupação pela segurança dos indivíduos e suas comunidades, especialmente nos setores mais vulneráveis; conflitos, ameaças e violências de diferentes tipos (conflitos entre Estados, colapso de Estados, violações de direitos humanos, terrorismo, crime organizado etc.); a pobreza e as situações de exclusão econômica.

Os informes nacionais oferecem uma visão da segurança humana que implicaria permitir a todos os seres humanos viverem em condições de justiça, equidade, liberdade, tolerância e boa saúde, e terem acesso a alimentação adequada, educação e um meio ambiente saudável. Em outras palavras, condições que nos permitam viver com dignidade. ■

Insegurança, governança global e democracia

Por que o mundo atual se tornou mais perigoso? A insegurança não está presente apenas nos planos belicosos dos Estados Unidos e nas ações dos grupos islâmicos clandestinos. As “guerras sociais” causam mais mortes do que as guerras entre exércitos e colocam o problema da segurança civil na agenda mundial. Se, neste novo contexto neo-imperial, as direções dos movimentos sociais e das ONGs têm sido incapazes de reconciliar a equação do poder com a legitimidade social, o caminho para a construção da paz, no século 21, passa necessariamente pelos fóruns sociais e os diferentes movimentos cívicos em todo o mundo.

Gustavo Marin¹

Com frequência, achamos que segurança é uma questão de lei, militares e polícia. Mas são várias as dimensões da segurança. É uma questão econômica porque ter um emprego estável, a capacidade de se alimentar e um teto sobre a cabeça são as condições mais elementares da segurança para o indivíduo, a família e a comunidade. É uma questão social porque o respeito mútuo entre pessoas da vizinhança e um “entendimento cordial” entre diferentes grupos sociais são os fundamentos de uma vida pacífica. A segurança social, considerada como o acesso básico aos serviços de saúde e educação pública e à aposentadoria decente, é vista como uma necessidade não somente pelos povos dos países ricos industrializados, mas por grandes parcelas da população dos países pobres em desenvolvimento. É uma questão política porque o direito de expressar idéias e convicções e de se associar a outras pessoas para assumir responsabilidades nos assuntos públicos de uma organização, distrito, partido político, país ou organismo internacional constitui um dos fundamentos de uma vida social justa – tanto quanto o direito à vida. Finalmente, é uma questão cultural porque viver em paz num mundo de diversidade é um componente essencial da condição humana.

A necessidade de proteção e a ausência de perigo são vitais e tão importantes quanto o direito à alimentação e ao acesso à água,

pois o medo leva à impotência e à violência. As primeiras questões que vêm à mente são as seguintes: quais são as causas da insegurança, não somente da insegurança civil, como também da econômica, social, política e cultural? Por que o mundo de hoje tornou-se mais perigoso?

As manifestações de insegurança se fundem e não existem somente nos planos belicosos do governo dos Estados Unidos ou nas ações armadas dos grupos islâmicos clandestinos. A injustiça e a violência permeiam a vida diária na esfera local, no interior das famílias, nos distritos e nas cidades, em regiões inteiras e entre os países. Não somente as guerras “oficiais”, ou aquelas que assim aparecem na mídia, causam a insegurança. A violência existe tanto nas relações cotidianas como nas redes mafiosas, assumindo o controle de distritos, regiões e países, estendendo-se pelos continentes. As “guerras sociais” causam mais mortes do que as guerras entre exércitos e colocam o problema da segurança civil na agenda.

As tensões e os conflitos que ameaçam a segurança individual e comunitária têm raízes diferentes: desigualdades econômicas, conflitos sociais, sectarismo religioso, disputas territoriais e pelo controle de recursos vitais, como água e terra. Todas essas causas expressam uma crise de valores e a grande dificuldade de encontrar significado pessoal e coletivo para nossas vidas e nossas sociedades.

Como enfrentar essa situação? Novas regulamentações econômicas resultarão na diminuição das desigualdades e assegurarão uma vida mais decente para milhões de seres humanos? Será que a Organização das Nações Unidas (ONU) conseguirá neutralizar

os planos expansionistas dos novos países colonialistas de nossa época? Poderá a educação para a paz acalmar as pessoas? A natureza individual dos seres humanos mudará ao mesmo tempo em que se modificam as estruturas sociais e os sistemas políticos?

Respostas para essas questões devem levar em conta toda a complexidade que os temas envolvem e também devem recorrer a estratégias que lidem diretamente com a insegurança. Por um lado, uma democracia genuína não pode ser atingida sem uma nova economia, mais justa e mais social; por outro, uma nova economia não será viável sem uma democracia genuinamente participativa. A justiça não é possível se as leis não estão profundamente enraizadas nos princípios democráticos, e, sem justiça, a paz é somente uma ilusão. Porém, como vamos conseguir, ao mesmo tempo, uma economia digna, uma democracia aberta, um sistema jurídico legítimo e uma sociedade justa? Cada um desses componentes está relacionado aos demais, o que significa que o importante mesmo é o todo.

ONU perde legitimidade

A atual insegurança está ligada às políticas unilaterais e imperialistas dos Estados Unidos. Um número cada vez maior de cidadãos e cidadãs se conscientiza de que as pessoas que lideram a política e a economia das principais empresas e instituições internacionais não são somente incapazes de lidar com a insegurança, mas também, acima de tudo, são as principais culpadas.

Para garantir a segurança e a democracia, é necessário dismantlar os fundamentos centralizadores do poder. Entretanto, na prática, a rodada de grandes conferências das

¹ Com nacionalidade chilena e francesa, é o diretor de programa da Fundação Charles Léopold Mayer para o Progresso do Homem, França. Aliança para um Mundo Responsável, Plural e Unido (www.alliance21.org).

Nações Unidas foi incapaz de gerar novas formas institucionais, mais democráticas e abertas à diversidade internacional. Esse fracasso mostrou as limitações da ONU como organismo multilateral e base da governança global. Na maioria das vezes, é o unilateralismo imperial do país mais poderoso que prevalece. Além disso, a exigência contínua de militarização alimenta uma lógica de terror e guerra.

A ONU está perdendo gradualmente sua legitimidade e autoridade para tratar de temas globais. A Assembléia Geral é composta de Estados representados pelos governos, e não pelos seus povos. Nem os parlamentos nem as instituições mais representativas dos povos têm acesso à ONU. O Conselho de Segurança tem mais poder do que a Assembléia Geral e depende do direito de veto de cinco membros. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e as instituições de Bretton Woods não estão efetivamente subordinadas à ONU e possuem mais poder do que ela. Organizações internacionais antidemocráticas, como o G-8, e contratos internacionais assinados entre as empresas transnacionais têm mais impacto sobre a globalização do que a própria ONU.

Como a ONU pode ser reinventada e revigorada? Será possível abolir o direito de veto? Como fazer para subordinar o Conselho de Segurança à Assembléia Geral? Da mesma forma, é preciso encontrar maneiras para que a Assembléia Geral tenha autoridade efetiva sobre a OMC e as instituições de Bretton Woods. Isto será possível? Além disso, avançando um passo na Assembléia Geral de representantes de governos, será viável um parlamento mundial? Será possível tornar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, complementada pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e por todos os novos direitos ambientais, a referência básica de uma Constituição mundial para uma globalização socialmente consciente e democrática? Que alternativas existem para reformar a ONU nessa direção?

Novo papel para as Forças Armadas

Com o unilateralismo e as guerras, militares passaram a ter um papel cada vez mais importante. Com frequência, afirma-se que o setor deve obedecer ao poder político; entretanto, se as políticas implementadas são cada vez mais autoritárias e expansionistas, o papel militar cresce, e as práticas mais repulsivas tornam-se comuns, como foi exemplificado pela tortura e pelos maus-tratos contra prisioneiros de guerra no Iraque.

O envolvimento militar pode ajudar a “reduzir tensões” e separar facções em conflito, para criar as condições de restauração da calma e, finalmente, da paz. Essa ação inicial é muitas vezes essencial, pois permite que as autoridades políticas, as ONGs e outras organizações entrem em cena e reconstruam a paz. O papel militar não é “construir a paz”, mesmo que ocasionalmente recebam esse encargo. Essas missões devem durar períodos curtos, e as forças militares devem entregar o poder tão logo sejam restauradas as condições para um diálogo mínimo.

Para que militares cumpram um papel que ajude a promover a paz, são necessárias três condições:

- os objetivos e a duração da missão das forças armadas devem ser claros e estar de acordo com regras específicas de engajamento;
- no marco de sua missão, as forças armadas devem ser treinadas para respeitar um código de conduta, de modo a “controlar” o uso de sua força. Isso requer mudanças nos programas de treinamento das academias militares;
- sempre que possível, as forças armadas devem atuar com um mandato internacional amplamente aceito, que legitime suas ações.

No entanto, será justo ou viável criar uma força militar independente, regida por lei internacional, capaz de intervir em diferentes conflitos? Se essa força militar estará baseada na lei, como é possível assegurar que a lei seja genuinamente democrática? Poderá essa força existir globalmente e será possível criar um Parlamento dos Povos que legitime a vontade da maioria?

A governança democrática em perigo

A governança democrática atualmente enfrenta graves perigos. Os aparatos executivo, legislativo e judiciário dos governos foram burocratizados e estão fora de contato com a realidade. Após várias décadas de hegemonia neoliberal, o hiato entre a sociedade civil e as instituições democráticas na maioria dos países vem crescendo de forma alarmante. Os movimentos sociais e a sociedade civil se desenvolveram sem manifestar, com raras exceções, sua presença em instituições renovadas, democráticas e democratizantes. Em consequência, a própria noção de democracia está sendo questionada.

Os riscos políticos dessa situação são óbvios. Como podemos reverter o atual descrédito da democracia, tanto na imaginação social como nas práticas políticas? O mero reforço das instituições políticas não assegura a democracia, que é forjada pela pressão social. Como podemos canalizar os movimentos e as forças vitais da sociedade de modo a renovar a democracia? Por último, pode a democracia participativa ser a forma radical de construção de uma segurança social genuína?

Sem dúvida, enfrentamos um grande desafio histórico, que resulta de novas tensões entre a democracia direta e a democracia representativa. O monopólio das “políticas de poder” pelos partidos políticos tem sido questionado pela autonomia de diferentes movimentos. A democracia participativa exige movimentos fortes. No entanto, as direções dos movimentos sociais e das ONGs têm sido incapazes de reconciliar a equação do poder com a legitimidade social, ou seja, tem sido impossível universalizar os direitos. Em consequência, a democracia só pode ser viável se alimentar movimentos fortes e formas concretas de representação partidária. De outra forma, não será mais do que simples demandas corporativistas, defendidas por distintos movimentos que objetivam seus próprios interesses. O que deve ser feito para reinventar os partidos? Será possível reformar os sistemas políticos e as instituições de governo local, nacional, internacional e global, de modo que reflitam a vontade democrática do povo?

Entre o neo-imperialismo e o terrorismo

Cresce a convicção de que é preciso romper um limiar e atingir um novo estágio. Embora o fim do *apartheid* e a queda do Muro de Berlim tenham despertado esperanças de uma nova ordem mundial, baseada no multilateralismo internacional, fundado nas leis e nos princípios democráticos, somos hoje testemunhas de um cenário radicalmente diferente. Presenciamos o reinado ilimitado do império estadunidense sobre o restante do mundo. A globalização neoliberal espalha incessantemente seus tentáculos pelos quatro cantos do mundo, agravando as desigualdades entre pessoas ricas e pobres e entre o Norte e o Sul. O cenário do início do século 21 está marcado pela mudança da globalização neoliberal para a globalização neo-imperial, na qual a lógica da guerra foi agregada à lógica da competição, arrancando a máscara atrás da qual os Estados Unidos e seus aliados se escondiam.

A situação atual está marcada por um crescimento forte da violência espetacular dos grupos fundamentalistas islâmicos, que

atuam em redes. Chegamos ao ponto de comemorar anualmente grandes ataques terroristas que mataram milhares de pessoas. Desde então, vivemos num mundo no qual lembramos massacres do passado. Esta é a característica singular que demarca nossa era: o império estadunidense dá as ordens, porém no meio das explosões. A prova disso pode ser observada não somente no Iraque, como também em outras partes do mundo árabe, nas grandes cidades do Norte e em algumas do Sul.

Neste contexto, temos que nos perguntar se não estamos entre a cruz e a caldeirinha. De um lado, está um império que dita sua lógica de *Pax Americana*, por meio da guerra e de sua organização social; de outro, grupos que organizam repetidos ataques terroristas. Tampouco podemos esquecer das redes mafiosas clandestinas que controlam a vida de milhões de seres humanos, forçados a viver em condições semelhantes à escravidão. Nesse marco (se é que podemos chamar isso de marco), a sociedade

civil que buscamos desenvolver, além de sua simples emergência, deve evitar cair na posição de refém.

É claro que houve avanços significativos, como os fóruns sociais e as diferentes alianças. O século 21 será um período de grandes mudanças em relação a como pensamos, sentimos, produzimos, consumimos, estabelecemos vínculos e nos governamos. Todos sabemos disso, porém sozinhos(as) somos paralisados(as) pela nossa impotência. É contra essa impotência que precisamos reagir, e tal reação já se manifesta em diferentes formas por todo mundo.

Assim, para enfrentar e superar esse desafio, um amplo debate de idéias e propostas está em curso, como parte de um processo desenvolvido pelos fóruns sociais e pelos diferentes movimentos cívicos de muitas regiões em todas as partes do mundo. Esses movimentos podem fornecer não somente as respostas a essas questões, como contribuir para a abertura de novas perspectivas, de modo que a humanidade possa viver em paz. ■

Evasão fiscal: bilhões desviados do desenvolvimento

A carga fiscal está passando das nações ricas para as pobres. Os países em desenvolvimento perdem, no mínimo, US\$ 50 bilhões por ano, o equivalente à ajuda oficial dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) às nações em desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), essa é a quantia necessária para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. É também um montante equivalente a seis vezes os custos anuais estimados para atingir a educação primária universal e quase três vezes o custo da cobertura universal de atendimento primário à saúde. A única maneira bem-sucedida de contrabalançar práticas fiscais prejudiciais e a competição fiscal internacional é mediante iniciativas globais.

Coalizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento
Bruno Gurtner¹

Na atualidade, países de todo mundo enfrentam um problema crescente na arrecadação de impostos para financiar bens e serviços públicos, como serviços de saúde, educação e infra-estrutura, e poder reduzir a pobreza – o que é vital nos países em desenvolvimento. A globalização solapa a base fiscal do Estado de bem-estar social. Embora os mercados tenham sido globalizados, as estruturas fiscais ainda são nacionais. A abertura das fronteiras tem causado uma competição fiscal exagerada, que, por sua vez, leva a uma corrida para ver quem taxa menos as empresas e as rendas mais altas.

A competição fiscal internacional e as práticas fiscais danosas oferecem cada vez mais oportunidades para que as pessoas ricas escapem de suas obrigações fiscais. A carga fiscal está mudando: indivíduos ricos e empresas transnacionais se beneficiam dos paraísos fiscais e dos regimes de impostos baixos em todo o mundo, enquanto os indivíduos comuns e as empresas nacionais menores suportam os custos. Isso afeta cidadãos e cidadãs de duas maneiras: por um lado, os governos aumentam os impostos sobre o consumo, rendas menores e empresas pequenas; por outro, os governos cor-

tam gastos e investimentos em serviços básicos e desenvolvimento de infra-estrutura, que são necessários para o futuro crescimento. A redução dos serviços sociais afeta as pessoas pobres muito mais do que as ricas. Um investimento menor na infra-estrutura nacional atrofia o crescimento econômico necessário para o desenvolvimento sustentável. Se não forem revertidas, essas tendências serão desastrosas para o desenvolvimento.

Paraísos fiscais criam “indústria paralela”

O papel dos centros financeiros é destrutivo, atuando como canais de evasão dos sistemas tributários da maioria dos países. A fuga de capitais, associada à evasão fiscal em particular, rouba dos países em desenvolvimento o capital para financiar investimentos e prover serviços sociais. Há 20 anos, havia somente uns poucos paraísos fiscais, administrados por um pequeno número de profissionais. Com a liberalização mundial dos fluxos de capital, o dismantelamento dos controles de capital e a revolução das comunicações eletrônicas, a indústria *offshore* (extraterritorial) se transformou num grande negócio global.

Em todo o planeta, existem cerca de 60 paraísos fiscais, que competem entre si para atrair capitais móveis, oferecendo ambientes de baixos impostos ou sem impostos, além de benefícios duvidosos, como o segredo e a regulamentação precária. O segredo estimula a evasão ilegal de impostos e implica não revelar nenhuma informação relacionada às contas empresariais ou à titularidade de ativos, fundos de investimentos e empresas. Nos lugares onde se pagam impostos, com frequência as alíquotas são mínimas, negoci-

adas em segredo com as autoridades, sem levar muito em conta a legislação tributária. Assim, os paraísos fiscais oferecem a não-residentes – e somente a eles – isenções completas ou muito substanciais, além de secretas, de seus impostos corporativos ou pessoais.

A regulamentação dos paraísos fiscais é precária ou inexistente. Onde há códigos e leis, muitas vezes não existe nem a vontade política nem os recursos para implementá-los de modo eficaz. Os governos dos centros financeiros *offshore* têm pouca capacidade administrativa para supervisionar esses movimentos financeiros. A ausência de regulamentação também oferece ambientes favoráveis para a lavagem de dinheiro e solapa a estabilidade do sistema financeiro. As crises financeiras agora são mais frequentes e profundas.

Dentre os serviços oferecidos por esses centros financeiros, estão os bancários (para pessoas físicas e jurídicas), fundos *offshore* e gestão de fundos de investimentos. A indústria *offshore* não é um fenômeno isolado, que ocorre somente em ilhas caribenhas exóticas. Ela se tornou uma nova e enorme indústria paralela global. Os centros *offshore* estão estreitamente vinculados aos principais centros financeiros, como Nova York, Londres, Tóquio, Zurique, Hong Kong e Cingapura. A maior parte dos paraísos fiscais do mundo está, na verdade, localizada nos grandes centros financeiros. Atualmente, mais de 150 mil empresas para operação *offshore* são instaladas todos os anos e há mais de 1 milhão dessas empresas em todo mundo. Por exemplo, a Enron tinha 881 subsidiárias *offshore*, das quais 692 estavam nas Ilhas Cayman. As maiores

¹ O autor é economista sênior da Coalizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento e pode ser contactado pelos seguintes e-mails: <bgurtner@swisscoalition.ch> e <info@taxjustice.net>.

empresas de comercialização de petróleo do mundo estão localizadas na Suíça, embora esse país não tenha petróleo.

A metade do comércio mundial aparentemente se faz por intermédio dos paraísos fiscais, embora eles representem somente 3% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. O valor dos ativos mantidos *offshore*, isentos de tributos ou sujeitos a alíquotas mínimas, é de pelo menos US\$ 11 trilhões – mais de um terço do PIB mundial. Um terço de todas as operações bancárias privadas transnacionais é administrado pelo setor financeiro suíço. A indústria *offshore* como um todo está envolvida em cerca da metade das transações financeiras mundiais.

Ganhadores e perdedores

Os que saem ganhando com as tendências recentes são as companhias transnacionais, os indivíduos ricos, os paraísos fiscais e centros *offshore*, a indústria de serviços financeiros, as pessoas especialistas em altas rendas e em fatores móveis, como o capital. A transferência de recursos para o exterior é freqüentemente uma questão de abrir uma conta e transferir capitais para um banco *offshore*.

Os paraísos fiscais oferecem às empresas muitas maneiras legítimas e “respeitáveis” de evasão fiscal. Quase todos os grandes bancos estadunidenses ou europeus têm sucursais ou contatos comerciais no Caribe. As companhias transnacionais podem estabelecer facilmente subsidiárias nesses centros *offshore*, definir trâmites simples e manipular os preços de bens e serviços, por intermédio dessas subsidiárias *offshore* (preços de transferência). Elas, então, transferem seus lucros da economia de altos impostos, na qual ocorre a atividade econômica real, para um centro *offshore*, onde pagam pouco ou nenhum imposto. Philip Morris e RJ Reynolds, duas grandes empresas de tabaco, mudaram sua sedes internacionais dos Estados Unidos para a Suíça, em meados da década de 1990, para tirar partido das vantagens fiscais e jurídicas desse país europeu.

As empresas transnacionais pressionam os governos para que reduzam os impostos sobre lucros empresariais e ofereçam isenções fiscais temporárias ou outros incentivos tributários. Os que saem perdendo são os Estados e governos, que perdem sua soberania sobre as políticas tributárias. Quem paga os maiores impostos são as pequenas e médias empresas nacionais; os pequenos e médios salários; e as pessoas que consomem.

Pode-se observar uma forte transferência da tributação, dos fatores fiscais móveis para os imóveis, da tributação progressiva (que taxa mais as rendas altas que as baixas) para os impostos únicos, e dos lucros e rendas para impostos indiretos, como o imposto sobre o valor agregado, que atinge quem consome. Em poucas palavras: a carga tributária está mudando das pessoas ricas para as pessoas pobres! Portanto, a bilionária estadunidense, Leona Helmsley, proprietária de uma cadeia de hotéis, tinha razão ao declarar em seu julgamento por evasão fiscal em 1989: “Somente os pequenos pagam impostos”.

Países mais afetados

A mudança na carga fiscal ameaça o mundo em desenvolvimento de forma especialmente desastrosa. Os países em desenvolvimento perdem, pelo menos, US\$ 50 bilhões por ano.² Essa enorme perda equivale à ajuda oficial anual dos países da OCDE às nações em desenvolvimento. De acordo com Banco Mundial e o Pnud, é a quantia necessária para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Corresponde também a um montante equivalente a seis vezes os custos anuais estimados para alcançar a universalização da educação primária e quase três vezes o custo da cobertura universal de atendimento primário à saúde.

2 Dados da Oxfam Grã-Bretanha. Ver o texto “Tax havens: releasing the hidden billions for poverty eradication”, Oxfam Policy Paper, 8 jun. 2000. Disponível em: <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm>.

Com a liberalização das contas de capital, ficou muito mais fácil para as pessoas ricas retirarem suas fortunas e rendas de seus países e depositá-las em paraísos fiscais e centros financeiros *offshore*, sem pagar impostos em seus países de origem. Os países em desenvolvimento perdem, pelo menos, US\$ 15 bilhões por ano em evasão fiscal praticada por suas elites endinheiradas.

Os ricos da Índia possuem pelo menos 1 bilhão de francos suíços (equivalente a US\$ 785 milhões) em contas bancárias fiduciárias na Suíça, muito provavelmente sem pagar impostos na Índia. Num seminário da Fundação Friedrich Ebert em Nova York, em julho de 2002, pessoas que representavam os países em desenvolvimento foram enfáticas em afirmar que, de seu ponto de vista, os Estados Unidos e a Europa servem de paraísos fiscais para seus(suas) próprios(as) cidadãos(ãs) ricos(as), que procuram evadir impostos em seus países de origem.

As empresas transnacionais pressionam os países em desenvolvimento para manter bem baixas as alíquotas tributárias sobre os lucros e o capital das empresas. Elas também fazem *lobby* sobre os governos desses países para conseguir isenções fiscais temporárias e exigem que forneçam serviços de infra-estrutura gratuitos ou muito baratos. Os países em desenvolvimento competem entre si para fornecer melhores condições às companhias transnacionais e conseguir atrair seus investimentos estrangeiros diretos. A falta de regulamentação na competição fiscal internacional e as práticas tributárias danosas são responsáveis pela perda de pelo menos US\$ 35 bilhões anuais. Até mesmo estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da empresa de consultoria Mc Kinsey concluíram que não compensa oferecer esses incentivos fiscais.

As respostas da rede pela justiça fiscal

Como enfrentar esses abusos? Naturalmente, a maioria dos países tenta proteger sua base fiscal, porém a única maneira de se opor às práticas fiscais danosas e à competição fiscal internacional é por meio de iniciativas

globais. Há alguns anos, a OCDE iniciou um programa para eliminar as práticas fiscais danosas dentro e fora dos países membros. Para isso, publicou uma lista de paraísos fiscais que não cooperam com as autoridades. A OCDE também promove o intercâmbio de informações com as autoridades fiscais e com o setor financeiro. O Grupo *Ad Hoc* de Especialistas sobre Cooperação Internacional em Matéria Fiscal da Organização das Nações Unidas (ONU) se reúne periodicamente, e a União Européia (UE) tenta coordenar suas políticas tributárias.

Documentos preliminares da Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, ocorrida em Monterrey, em março de 2002, solicitaram em vão a criação de uma autoridade fiscal internacional. Naquela ocasião, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE lançaram a iniciativa “Diálogo Tributário Internacional”, porém não chegaram a promovê-la. Outra proposta, mais discutida entre ONGs e meios científicos, sugeria o estabelecimento de um imposto mínimo sobre o lucro corporativo.

No Fórum Social Europeu, ocorrido em Florença, em 2002, algumas ONGs e movimentos sociais europeus que atuam no campo dos crimes financeiros reuniram-se e fundaram a Rede Européia pela Justiça Fiscal (TJN, na sigla em inglês), para lutar contra a evasão fiscal. Esta foi a resposta às tendências prejudiciais da política fiscal internacional causadas pela globalização econômica, que inibem a capacidade de o Estado taxar adequadamente contribuintes ricos e as grandes corporações. A TJN considera que essas tendências têm implicações preocupantes para o desenvolvimento, a democracia, os serviços públicos e a pobreza.

No Fórum Social Mundial (FSM) de Porto Alegre, em 2003, a TJN expandiu-se, passando a ter um perfil de rede global, graças

à incorporação de organizações da América do Norte e do Sul. No FSM de Mumbai, ocorrido na Índia, em janeiro de 2004, ela foi estendida para a Ásia. Agora, a rede precisa do apoio da África para ser realmente global. Os objetivos da TJN são os seguintes:

- eliminar a evasão fiscal transnacional;
- limitar o alcance da evasão fiscal;
- divulgar temas e educar as partes interessadas;
- realizar trabalho de *advocacy* em nível internacional na ONU, FMI, OCDE, UE etc.;
- estimular, apoiar e coordenar atividades nacionais e regionais;
- promover vínculos entre as partes interessadas em todo o mundo, principalmente entre Norte e Sul; e
- encorajar a pesquisa e o debate.

Em Porto Alegre, a TJN discutiu uma versão preliminar de uma declaração/manifesto.³ Entre outros, ela contém os seguintes pontos estratégicos:

- eliminar a evasão fiscal transnacional e limitar o alcance da evasão fiscal, para que as grandes corporações e pessoas físicas abastadas paguem impostos de acordo com sua capacidade econômica;
- aumentar a influência de cidadãos e cidadãs no controle democrático da aplicação dos impostos e restringir o poder do capital de ditar políticas fiscais exclusivamente em seu próprio interesse;
- restabelecer um tratamento fiscal similar para as diferentes formas de renda e reverter a transferência da carga fiscal para cidadãos e cidadãs comuns; e
- suprimir os incentivos fiscais e o segredo que estimulam o fluxo de saída dos capitais dos países que mais necessitam de desenvolvimento econômico.

A Rede Européia pela Justiça Fiscal apresentou no Parlamento britânico a versão final da declaração/manifesto, em março de 2003. Todas as organizações que concordem com o conteúdo da declaração estão convidadas a assiná-la. Em maio de 2003, a TJN organizou uma conferência de imprensa internacional em Berna, na Suíça. A rede também organizou um seminário de pesquisa em Essex, na Inglaterra, em julho de 2003, e outro, na mesma cidade, em julho de 2004.

A TJN iniciou seu trabalho de *advocacy* internacional e já teve contatos informais com as autoridades fiscais da OCDE. Também contribuiu com o relatório recém-publicado da Comissão Mundial sobre as Dimensões Sociais da Globalização, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Representantes da TJN participaram como observadores(as) da reunião do Grupo *Ad Hoc* de Especialistas sobre Cooperação Internacional em Matéria Fiscal da ONU. A rede contribuirá para o acompanhamento do processo de Monterrey (reuniões do Conselho Econômico e Social/Ecosoc da ONU e das instituições de Bretton Woods).

A TJN criou seu próprio *site* (em inglês, francês, espanhol, português e alemão), publicou um boletim e fez intercâmbio de informações por meio de uma lista de discussão eletrônica. Um comitê diretivo provisório está tentando ampliar a rede, buscar mais apoio para a declaração e aprofundar a discussão estratégica. Iniciaram-se as discussões preliminares para estabelecer um pequeno secretariado internacional profissional. Aceitamos de bom grado sua contribuição e sua colaboração ativa. ■

3 Para saber mais informações, ler e assinar a declaração ou assinar a lista de discussão ou fórum, visite nosso *site*: <www.taxjustice.net>.

Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana

A segurança humana não é uma alternativa à segurança nacional. Ao contrário, esta é um dos meios de atingir aquela. É importante destacar os efeitos da ocupação do Iraque pelos Estados Unidos para a segurança humana, assim como sua influência sobre a política, a economia e a cultura dos países árabes. Está claro que dois elementos são indispensáveis para enfrentar as raízes dos problemas de segurança humana na região: ações por parte das organizações da sociedade civil e uma transformação das políticas institucionais.

Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento
Ziad Abdel Samad¹

“Em sua expressão mais simples, segurança humana são todas aquelas coisas que homens e mulheres mais valorizam em qualquer parte do mundo: alimentação suficiente para a família, habitação adequada, boa saúde, escola para as crianças, proteção contra a violência infligida pelos seres humanos ou pela natureza e um Estado que não oprima seus cidadãos e cidadãs e governe com seu consentimento.”

Louise Frechette, vice-secretária-geral das Nações Unidas

“A segurança humana se refere à qualidade de vida das pessoas de uma sociedade ou nação. O elemento essencial da segurança humana são os direitos humanos.”

Ramesh Thakur, Universidade das Nações Unidas

Essas citações resumem o conceito de segurança humana como ele é compreendido hoje. Houve uma mudança de foco do Estado (segurança pública) para o indivíduo, como ser humano e cidadão/cidadã (segurança privada). Essa mudança de significado foi resultado do avanço da globalização neoliberal com todas as suas implicações. A nova perspectiva global

minimizou a importância das fronteiras e gerou o reconhecimento de que a segurança do Estado é essencial, porém não é suficiente para garantir o bem-estar individual.

É importante assinalar que a segurança humana não é uma alternativa à segurança do Estado, porém são conceitos complementares, pois a segurança do Estado deve ser vista como um dos meios para alcançar o fim, que é a segurança humana. O conceito de segurança humana “pode até exigir que as pessoas sejam protegidas dos seus Estados”,² em situações em que os grupos dominantes não servem ao povo, mas a interesses antidemocráticos para se perpetuarem no poder. A democracia implica em um processo rumo a uma sociedade mais responsável e consciente, onde a segurança comum e a segurança individual sejam garantidas e respeitadas.

No início deste século, a noção de segurança foi expressa relacionando os conceitos de segurança internacional, segurança estatal e segurança humana.³ A segurança internacional, que é principalmente identificada com a globalização, está dirigida à proteção dos interesses das empresas transnacionais e vinculada ao peso

das organizações internacionais e dos atores estatais, aos mercados interdependentes e à estabilidade como um bem público. Embora a segurança do Estado seja vinculada principalmente à soberania e às questões de fronteiras, tende a priorizar a segurança dos investimentos.

No caso do mundo árabe, é essencial destacar os efeitos sobre a segurança humana causados pela ocupação estrangeira do Iraque e pelo expansionismo dos Estados Unidos, expressos em seu desejo de influenciar a política, a economia e a cultura da região. Os dois principais conflitos no mundo árabe – entre Palestina e Israel e aquele que ocorre no Iraque – representam uma fonte fundamental de instabilidade global e divisão política, ameaçando a segurança além das fronteiras dos países diretamente envolvidos. Esses conflitos não somente resultaram em perdas de vidas e danos à propriedade, como também são as causas principais de uma instabilidade que obstrui o desenvolvimento social, econômico e político, privando os países árabes da oportunidade de atrair investimentos estrangeiros, e agrava os fatores que favorecem a emigração de recursos humanos altamente qualificados.

Os países árabes têm sido governados por uma sucessão de regimes antidemocráticos que frustraram o desenvolvimento de movimentos democráticos e o respeito aos direitos humanos. Seus regimes políticos repressivos são bons para controlar e oprimir os próprios povos, porém têm desempenho medíocre como parceiros e negociadores globais e nas decisões nesse nível. Essa situação continuará enquanto os líderes árabes não compreenderem a importância do empoderamento de seus povos,

¹ Diretor executivo da Arab NGO Network for Development (Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento). O autor agradece a ajuda de Kinda Mohamdieh.

² Palavras de Paul Heinbecker no texto “Peace theme: human security”, apresentado na Conferência de Lysoen, presidida pelo ministro de Relações Exteriores da Noruega, ocorrida em 19 e 20 de maio de 1999. Disponível em: <www.peacemagazine.org/archive/v15n4p12.htm>. Acesso em: 17 out. 2004

³ Segundo Francisco Rojas Aravena, diretor da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Chile. Ver o texto “Human security: emerging concept of security in the twenty-first century”, de 2002. Disponível em: <www.unidir.ch/pdf/articles/pdf-art1442.pdf>. Acesso em: 22 set. 2004.

como forma de empoderar a si próprios. O Relatório do Desenvolvimento Humano sobre a Região Árabe,⁴ publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em 2002, destacava a ausência de democracia na região e a necessidade de democratização dos Estados árabes, como condição principal para assegurar o desenvolvimento sustentável e evitar mais conflito e instabilidade na região.

Reestruturação econômica e desastre

Tanto em termos de sua inserção nos mercados internacionais como em relação aos acordos comerciais regionais, fica claro que a região árabe não está tão avançada como outras regiões do mundo. A parcela das economias árabes no Produto Interno Bruto (PIB) global fica entre 2,8% e 3%. As nações árabes têm demorado a aderir aos acordos comerciais globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e a maioria dos países da região avançou pouco no fortalecimento das capacidades locais para enfrentar os desafios dessa integração. Os países árabes não foram suficientemente flexíveis para implementar as mudanças necessárias a fim de reestruturar suas economias e abri-las a parcerias globais.

Mesmo os passos dados na direção da privatização e da abertura de mercado não incluíram medidas apropriadas para proteger da competição estrangeira os mercados locais, produtos e mão-de-obra. A maior parte desses processos ocorreu sob regimes antidemocráticos, que não possuíam o nível mais básico de transparência. A influência dos países árabes em organizações globais e regionais, como a OMC e a Parceria Euro-mediterrânea, assim como nos acordos de livre comércio e na economia global em geral, é ainda marginal, e esses países estão longe de serem capazes de defender seus próprios interesses e os direitos de seus povos.⁵

Além disso, os Estados árabes até agora não conseguiram estabelecer parcerias econômicas regionais ou desenvolver políticas de cooperação eficazes, como estratégia para fortalecer sua posição e enfrentar os desafios de uma economia global. Em consequência disso, o intercâmbio econômico entre os países árabes não ultrapassa 8% do intercâmbio total da região no mercado global.

O envolvimento de instituições financeiras internacionais (IFIs) na região árabe cresceu nas duas últimas décadas. O apoio condicional e os programas de ajuda propostos pelas IFIs representam um desafio significativo, especialmente pela ausência de estratégias e políticas de desenvolvimento locais e regionais.⁶ Políticas macroeconômicas e programas de ajuste estrutural inadequados têm, com frequência, levado à recessão econômica.

Nas últimas três décadas, o crescimento econômico na região árabe tem sido de aproximadamente 4%, o que está próximo da taxa de crescimento da população, resultando na estagnação do crescimento *per capita*. Além disso, as políticas implementadas causaram altas taxas de inflação, ultrapassando 12% na década de 1990, com uma queda de 51% nos investimentos estrangeiros diretos.⁷ A exposição dos investidores e produtores locais à competição das empresas transnacionais também apresenta um desafio significativo e ameaça à soberania nacional.

Economias em transição do socialismo, como Egito, Lêmen, Tunísia e Argélia, implementaram um programa de ajuste estrutural nas duas últimas décadas, porém esses países tiveram resultados medíocres, não atendendo às necessidades nacionais.

Depois do fim da guerra civil no Líbano, em 1990, o Plano Nacional de Reabilitação Econômica, recomendado basicamente pela Bechtel⁸ e implementado pelos governos

libaneses durante a última década, teve resultados desastrosos. O país terminou acumulando um déficit orçamentário enorme, superior a 40% (chegando a 55% em alguns anos), e as dívidas ultrapassaram 180% do PIB. Na conferência sobre o Líbano (Paris II), ocorrida na capital francesa, em novembro de 2002, o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi encarregado de monitorar a implementação de outro programa de ajuste estrutural.

Apesar das provas de que as medidas patrocinadas pelas IFIs estão de fato agravando os desafios enfrentados pela região, espera-se que essas instituições cumpram, nos próximos anos, um papel importante no Iraque, na Síria e na Líbia.

Antiglobalização e fundamentalismo

Embora tenham ratificado os tratados sobre direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e outras convenções relacionadas ao tema, os Estados árabes o fizeram com muitas reservas e não formularam políticas efetivas para implementar suas recomendações. Além disso, a região tem expressado uma desconfiança crescente na eficácia do sistema da ONU.

Vale a pena mencionar o discurso duplo usado por certos países em relação à legislação internacional. Embora os Estados Unidos tenham liderado a guerra para desarmar o Iraque de suas supostas armas de destruição em massa (ADM), todo mundo sabe que Israel possui suas próprias ADMs, o que constitui uma ameaça à estabilidade de toda a região. Depois de quase um ano de ocupação, o mundo está agora consciente das informações distorcidas que os Estados Unidos disseminaram para justificar sua ocupação do Iraque. Além do mais, as resoluções da ONU sobre a Palestina não são implementadas, enquanto outras resoluções são aplicadas imediatamente – no Iraque e em outras partes do mundo.

No contexto de desigualdades sociais, políticas e econômicas – e também do costume de usar discurso duplo em relação às leis internacionais –, o processo acelerado de globalização está ameaçando as identidades dos povos, culturas, religiões e tradições sociais da região. Isso teve como consequência o crescimento dos movimentos antiglobalização, fato que tem levado países árabes a adotarem diferentes tipos de isolacionismo. Surgiram várias formas de extremismo, e o fundamentalismo religioso tornou-se mais vigoroso. Ele tem sido

4 Disponível em: <www.undp.org/rbas/ahdr/>. Acesso em: 22 set. 2004.

5 Doze países árabes são membros da OMC, cinco são observadores e dois solicitaram a admissão (enquanto três ainda não solicitaram). Sete países árabes assinaram o acordo da Parceria Euro-mediterrânea, e os países do Golfo negociam um acordo com a União Européia. O Marrocos e a Jordânia assinaram acordos de livre comércio com os Estados Unidos, o Egito está atualmente em negociação e os países restantes foram convidados a iniciar negociações com Washington.

6 O caso libanês é um exemplo excelente de como o FMI impõe as reformas aos países devedores para considerar a reestruturação da dívida.

7 HOUBAYKA, Louis. Globalization and the Arab economy. *An-Nahar*, 16 jan. 2004. Disponível em: <www.annaharonline.com>.

8 Bechtel é a empresa de engenharia, reconstrução e telecomunicações, vinculada estreitamente ao governo dos Estados Unidos, que foi contratada para reconstruir a infra-estrutura do Iraque. Sobre a empresa, ver os sites <www.bechtel.com> e <www.bechteltelecoms.com>.

principalmente vinculado ao Islã⁹ e, portanto, ao mundo árabe, onde pessoas muçulmanas constituem a maior parcela da população. Por esse motivo, o mundo árabe está sendo identificado como uma grande ameaça à segurança global, e o povo árabe tem sido submetido a opiniões tendenciosas e a estereótipos preconceituosos.

No âmbito estatal, a segurança das nações árabes pode ser medida pelo grau de soberania e de proteção das fronteiras. As ameaças permanentes à soberania geradas pelo conflito árabe-israelense introduziram grandes desafios nas agendas de desenvolvimento dos países árabes. Contudo, entre os muitos fatores que impedem o progresso nessas agendas, destaca-se o fato de quase todos os países serem governados por juntas militares que haviam tomado o poder por meio de golpes de Estado.

Assim, foi dada prioridade às ameaças externas, com a palavra de ordem “O único grito é o grito de guerra”, marginalizando as necessidades sociais e econômicas dos povos. Além disso, a alocação da maior parte dos orçamentos nacionais para a militarização e a compra de armas, assim como a ausência de democracia e as restrições impostas à participação das organizações da sociedade civil, resultou na perda de oportunidades para avançar em diferentes campos do desenvolvimento e no enfraquecimento de estruturas governamentais e dos processos decisórios.

A “guerra contra o terrorismo” está mudando o conceito de segurança na região, afastando o foco do indivíduo para enfatizar outra vez o Estado. Em nome das liberdades individuais e dos direitos humanos e, portanto, em nome da segurança humana, têm sido direcionados esforços globais para contrabalançar os impactos negativos das es-

truturas debilitadas e antidemocráticas das sociedades árabes, que se manifestaram no crescimento do fundamentalismo religioso. No entanto, isso não enfrenta as causas dessas tendências extremistas, que estão na perda do sentido de valor do indivíduo nas sociedades árabes e na disseminação dos regimes antidemocráticos que centralizam o poder de Estado.

Entretanto, é essencial diferenciar os três tipos de ameaças à segurança humana na região: primeiro, as ameaças que derivam da ocupação e da guerra que afetam a região inteira; segundo, as ameaças que resultam dos acordos de livre comércio e das conseqüências da globalização corporativa para o desenvolvimento em geral e para os indicadores de desenvolvimento humano em particular; e, terceiro, as ameaças internas específicas de cada país árabe, cujas raízes estão fincadas nas práticas antidemocráticas de seus regimes, nas violações dos direitos humanos e na deterioração das condições de vida.

O papel não-regulado da religião nos países árabes e a incapacidade de fortalecer o secularismo continuarão a apresentar uma ameaça à segurança humana. A maior parte das guerras do último século tinha raízes em conflitos étnicos (como as relacionadas aos povos curdo, berbere e saaráui) e religiosos (Líbano, Argélia, Egito e Sudão). Enquanto as questões religiosas não forem separadas da vida política e social, serão uma ameaça significativa à segurança humana de cidadãos e cidadãos árabes.

O fundamentalismo religioso, um aspecto central do atual conceito de terrorismo global, não tem suas raízes numa única fonte. No entanto, a situação dos países árabes e as condições nas quais vivem os povos árabes tiveram um papel significativo no aumento do fundamentalismo na região. Na maior parte dos países, as eleições não são livres e justas, a participação das mulheres é muito restrita, as organizações da sociedade civil continuam a enfrentar limitações consideráveis em relação a seu direito de existir e à sua capacidade de cumprir um papel ativo, há um controle estrito do Estado sobre as associações civis e não existe mídia independente.

Todos esses problemas são internos a cada um dos países árabes e poderiam ser enfrentados independentemente do conflito regional. Contudo, um novo item na agenda da política mundial – a guerra contra o terrorismo – tem prejudicado esse avanço, ao

focalizar nas respostas repressivas de curto prazo, em vez de enfrentar as causas subjacentes relacionadas a desigualdade social, exclusão, marginalização e opressão, tanto dos Estados como de indivíduos.¹⁰

Ameaças internas à segurança humana

O conflito entre a Palestina e Israel e suas questões de segurança vêm afetando toda a região há mais de 50 anos. Os desafios produzidos pela globalização liderada pelas empresas, sejam de ordem econômica, política, social ou cultural, afetam os Estados árabes tanto quanto atingem outros países em desenvolvimento. No entanto, a tendência que prevalece de explicar todos os males dos Estados árabes fazendo referência a esses contextos impede a introdução de melhores condições da segurança humana na região. Para um melhor entendimento dos aspectos essenciais da segurança humana nos países árabes, deve-se fazer uma distinção entre as ameaças que afetam toda a região e as ameaças internas de cada Estado. É crucial entender que a segurança do indivíduo nos países árabes não depende somente da segurança das fronteiras nacionais e da solução dos conflitos na região.

Embora muitos aspectos da segurança humana (respeito aos direitos humanos, liberdade diante das privações e do medo, alimentação, habitação e educação adequadas) sejam suprimidos em áreas de conflito, como na Palestina e no Iraque, isso não significa que deva ocorrer o mesmo em outros países árabes. No entanto, os conflitos na região geram obstáculos significativos para os países vizinhos à Palestina e ao Iraque, desestabilizando o processo de decisão política e privando-os de muitas oportunidades para atrair investimentos estrangeiros. Assim, é essencial que os Estados e líderes árabes compreendam que têm o poder e a capacidade de fortalecer a segurança humana em seus países. Esse processo de empoderamento, que os governos poderiam iniciar dentro de seus próprios países e com apoio de sua população, é um requisito para ajudar as causas da Palestina e do Iraque e apoiar seus respectivos povos. Um Estado que seja débil internamente não pode oferecer apoio a outro, enquanto aquele cujo povo

9 Os fundamentalismos religiosos, sejam cristãos, judaicos ou islâmicos, estão crescendo em todo o mundo. Esse fenômeno ocorre nos Estados Unidos, onde os interesses da ultradireita judaica, aliada a grupos cristãos neoconservadores, tiveram uma influência importante na política externa dos Estados Unidos. Além disso, o sionismo, como ideologia ultrajudaica, defende a matança de crianças e civis da Palestina em nome da Torá e da crença de que judeus e judias, como o “povo eleito”, têm o direito exclusivo de viver na Terra Santa. Esses grupos, nos Estados Unidos e em Israel, não enxergam as violações dos direitos humanos que sofrem diariamente civis de origem palestina no território ocupado. No entanto, no caso de outras religiões que não o Islã, o rótulo de “fundamentalista” não é aplicado indiscriminadamente a todos(as) os(as) fiéis.

10 BAJPAI, Kanti. Human security: concept and measurement. Disponível em: <www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/ab5_19_1.html>. Acesso em: 17 out. 2004

está empoderado pode mobilizar recursos de maneira mais eficaz e consolidar sua própria soberania e políticas nacionais.

No mundo árabe, a opinião geral é a de que “a segurança estatal continuará frágil até que a segurança regional seja alcançada, o que torna difícil falar de segurança humana como conceito independente e completo. Ademais, o fato de os mecanismos de direitos humanos estarem submetidos a um discurso duplo mina o conceito de segurança humana”.¹¹

Fica evidente nessa declaração uma falta geral de compreensão de que a segurança estatal e regional não são os únicos fatores que determinam os padrões de segurança humana de um país. A liberdade diante das privações e dos medos também cumpre um papel fundamental no fortalecimento do senso de segurança de uma pessoa. A liberdade diante de privações começa com a implementação de políticas e estratégias econômicas saudáveis, que tenham como meta a justiça social. Essa liberdade pode ser ainda mais consolidada pelos governos, por meio da luta contra a corrupção e malversação dos recursos públicos. A liberdade diante do medo depende do respeito aos direitos humanos e de sua consolidação, assim como da postura do governo de apoiar as pessoas, no lugar de reprimi-las e desrespeitá-las.

O papel das ONGs e dos movimentos sociais

Algumas pessoas dirão que o objetivo daqueles países que fazem a guerra contra o terrorismo é exercer pressão sobre os regimes árabes para que introduzam reformas políticas que promovam a democracia. No

caso da guerra contra o terrorismo, entretanto, essas reformas estão sendo implementadas por meio do uso de coerção, enquanto no contexto da OMC e da Parceria Euro-mediterrânea elas foram defendidas sem recorrer à ameaça de ação militar. Como já foi dito, os avanços têm sido em geral lentos. No entanto, mesmo um processo lento de integração à OMC e à Parceria Euro-mediterrânea pode ser considerado um sinal positivo, desde que reflita um enfoque construtivo de introduzir mudanças necessárias que beneficiem a nação como um todo, e não somente uns poucos interesses empresariais. Nesse sentido, as regulamentações impostas como condição para entrada nessas organizações estão se transformando em motores fundamentais das mudanças na região – sejam econômicas (criação de uma zona de livre comércio), sociais (intercâmbios culturais) ou políticas (democracia e direitos humanos).

Entretanto, como observa o relatório de Barein: “O acesso de Barein à OMC teve um efeito positivo nos processos de democratização e promoção dos direitos humanos. Porém, a estratégia dos Estados Unidos de combinar a guerra contra o terrorismo com a reforma dos regimes aliados, como em Barein, embora positiva no curto prazo, pode ser negativa no longo prazo”.¹² Assim, a adoção de reformas políticas estruturais para assegurar um ambiente favorável às empresas transnacionais, no lugar de segurança humana para a população, causará rupturas em todo o processo e trará conseqüências negativas para a segurança interna no longo prazo.

Os conflitos mais violentos do século 20 foram travados em nome da religião, da política, da etnicidade ou da superioridade racial.¹³ Não somente os países pobres estão envolvidos em guerras – “os maiores conflitos nesse século foram travados entre alguns dos povos mais ricos. Isso significa que são necessários enfoques políticos para as questões de segurança humana”.¹⁴ Entre esses enfoques políticos está o direito das “organizações não-governamentais (ONGs) de reconstruírem a segurança”.¹⁵ É essencial reconhecer o papel vital das ONGs na contribuição de estratégias que atendam aos padrões de segurança humana e no trabalho por uma melhor compreensão do conceito de segurança humana na opinião pública.

As ONGs poderiam aproveitar com sucesso esse conceito das esferas acadêmicas e políticas, introduzindo-o na arena da compreensão e da consciência pública, e dando-lhe um enfoque prático e direcionado às mudanças. O papel das organizações da sociedade civil árabe é essencial no processo de enfrentar as raízes dos problemas de segurança humana nos Estados árabes, trabalhando os temas: direitos humanos, direitos da mulher, direitos das crianças, seguridade social, segurança alimentar, habitação etc. No entanto, esse processo exigirá a transformação das políticas institucionais e dos valores nos Estados árabes, de modo a permitir que as organizações civis árabes consigam legitimidade e autonomia, assim como um marco legal que empodere seu trabalho. ■

11 Extraído de um discurso de Amro Mousa, secretário-geral da Liga Árabe.

12 Ver o texto “Bahrain: progress and obstacles on the road to human security”, da Bahrain Human Rights Society, incluído na edição em inglês do *Social Watch 2004*.

13 BAJPAI, op. cit.

14 HEIBENCKER, op. cit.

15 Ibidem.

Interesses comerciais, políticos e religiosos no caminho dos direitos humanos

O campo dos direitos humanos tem sido afetado, em grande medida, pelas negociações comerciais. Democracias que buscam avançar na garantia de direitos sociais e no desenvolvimento humano de suas populações enfrentam a poderosa aliança conservadora entre o governo de George W. Bush, o Vaticano e os países islâmicos. Pressões desse bloco visam atacar os direitos e a autodeterminação das pessoas na esfera da sexualidade e da reprodução. Para enfrentá-las, será fundamental reforçar a coalizão da sociedade civil em defesa da chamada Resolução Brasileira sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual, que deverá ser votada em 2005.

Magaly Pazello¹

O tema dos direitos humanos e suas intrincadas relações com o comércio internacional – ou seu inverso, as negociações comerciais e o modo como elas podem estar atreladas a situações que põem em risco os direitos humanos – é um desafio para a democracia e a luta dos movimentos sociais por um mundo justo e melhor. Negociações comerciais entre países são bastante complexas e técnicas, sobretudo após a consolidação da globalização, que cria um ambiente na área do comércio totalmente novo no que diz respeito a sua regulação. Os muitos interesses em jogo passam também a incluir o debate internacional do campo dos direitos humanos como um elemento integrante dessas negociações.

Devemos recordar como, em 2001, foi importante o argumento dos direitos humanos na discussão do painel aberto pelos Estados Unidos contra o Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o licenciamento compulsório² de medicamentos para tratamento do HIV/Aids. Com a pressão da opinião pública internacional e das ONGs que atuam nesse campo, os Estados Unidos retiraram a queixa contra o Brasil. Em 2001, as multinacionais farmacêuticas também se viram obrigadas a retirar o processo judicial aberto contra o governo da África do

Sul, em função das denúncias de que os acordos internacionais sobre patentes criam obstáculos às políticas nacionais de saúde pública e afetam dramaticamente as populações pobres e os países menos desenvolvidos. No mesmo ano, o Brasil conseguiu aprovar uma resolução na Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), na qual se afirma que o acesso aos medicamentos essenciais deve ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais. Todos os países que compõem a CDH aprovaram a proposta, à exceção dos Estados Unidos, que se abstiveram de votar.³

As vinculações entre comércio e direitos humanos podem ser mais ou menos perceptíveis, dependendo dos conteúdos em disputa nas negociações da esfera internacional. No caso patentes *versus* saúde pública, estava claro que se tratava de uma luta entre a preservação a qualquer custo do capital da indústria farmacêutica, defendido pelos Estados Unidos, e a qualidade de vida de pessoas que vivem com o HIV, representada pela determinação do Brasil em garantir o direito do acesso aos medicamentos, o que era comprometido pelo Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips, na sigla em inglês), da OMC, que impunha uma carga financeira.

No entanto, as vinculações pouco perceptíveis têm um impacto perverso sobre a vida cotidiana das pessoas, em especial das mulheres. Durante a 11ª Reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e

o Desenvolvimento (Unctad, na sigla em inglês), ocorrida em 2004, em São Paulo, um painel promovido pelo programa global, desenvolvido pela Unctad e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), sobre globalização, liberalização e desenvolvimento humano sustentável – cujos eixos são economia do conhecimento, energia e água – apresentou resultados das atividades desenvolvidas em países da África, do Sudeste Asiático e da América Latina. Entre elas, o uso das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – computadores, Internet, celulares – por países em desenvolvimento e menos desenvolvidos para alcançar competitividade internacional com *eficiência social*, pois cria inúmeros postos de trabalho.

Na arena dos direitos sexuais

Um dos fatores positivos enfatizados foram os benefícios para as mulheres decorrentes das TICs, uma vez que os postos de trabalho nesse setor econômico são, majoritariamente, ocupados por mulheres, como ocorre no Sudeste Asiático. Contudo, o aumento da empregabilidade feminina e a maior competitividade dos países se fazem às custas de baixa remuneração e da dupla jornada de trabalho. As mulheres, que comprovadamente recebem menos do que os homens, ainda que ocupem o mesmo cargo e executem trabalho idêntico, continuam sendo responsáveis pela reprodução social (cuidado da casa, de crianças, de doentes etc.), como se isso fosse inerente à condição feminina e só às mulheres coubesse.

Desse modo, governos e empresas se utilizam do trabalho invisível e gratuito das mulheres na esfera doméstica, bem como da baixa remuneração da força de trabalho

1 Colaboradora da rede Development Alternatives with Women for a New Era (Dawn).

2 Previsto na legislação brasileira, o licenciamento compulsório foi alvo de contestação por parte dos Estados Unidos, país onde se concentra a maior parte dos laboratórios que detêm as patentes dos medicamentos para HIV/Aids.

3 Ver carta do Programa Nacional de DST e Aids. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/bo_htm/boletim1.htm>. Acesso em: 22 set. 2004.

feminina, para alavancar economias no Sul, baixando o preço da produção de bens de consumo vendidos no mercado internacional. Além disso, na divisão das atividades produtivas das multinacionais de eletroeletrônicos, cabem aos países menos desenvolvidos aquelas que agregam menor valor intelectual, isto é, destinam-se a esses países as etapas de produção manual. Muitas empresas se instalam nos países que oferecem condições especiais, como a não-obrigação de respeito às leis trabalhistas.

Quando trazemos à arena do debate sobre direitos humanos os chamados direitos sexuais e reprodutivos, as vinculações com o comércio não só se tornam mais imperceptíveis como também perversas. No âmbito global, o grande fórum de debate sobre direitos humanos é a ONU. Uma vez ao ano, os Estados membros que compõem a CDH se reúnem em Genebra. Nessas reuniões, são apresentados informes preparados pela ONU sobre violações dos direitos humanos segundo temas ou casos específicos. Também são feitas recomendações aos países. Como afirma Ana Elena Obando, a “CDH não é uma exceção na guerra de valores ideológicos que atentam contra os princípios e as normas do direito internacional no campo dos direitos humanos”.⁴

Em 2004, durante a 60ª reunião da CDH, ocorrida em Genebra, quando, pela segunda vez, o Brasil apresentou uma resolução sobre direitos humanos e orientação sexual, a componente comércio foi utilizada como instrumento de pressão na tentativa de retirar o texto da pauta da comissão. Para fazer prevalecer valores ideológicos conservadores, na sua maioria fundamentados na religião, o bloco opositor da resolução (países islâmicos, Vaticano e Estados Unidos) lançou mão de uma ofensiva que incluiu uma sutil ameaça de boicote à 11ª Unctad. Isto poderia resultar num enorme fracasso da conferência, o que, além do vexame, criaria uma imagem de falta de confiança no Brasil.

Por sua vez, o Estado brasileiro perseque o papel de liderança na esfera internacional entre os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos. O governo Lula busca explicitamente a ampliação do mercado para exportação de produtos brasileiros. O Brasil vem expandindo suas ações de comércio

exterior para os países árabes e a China, além de consolidar alianças com a Índia e a África do Sul. Esse posicionamento no âmbito comercial exige da nossa diplomacia competência para manter o equilíbrio entre as parcerias comerciais e os posicionamentos divergentes com esses países em fóruns cujos contenciosos dizem respeito a temas polêmicos, como os direitos humanos e, ainda mais, os direitos sexuais e reprodutivos.

A Resolução Brasileira

Para contextualizar o que significa a Resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual defendida pelo Brasil na CDH, é necessário voltar no tempo. Na 59ª Reunião Anual da CDH, em 2003, o Brasil apresentou uma proposta de resolução (E/CN.4/2003/L.92) para enfrentar as constantes violações dos direitos humanos sofridas por lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e transexuais (LGBT). Pela primeira vez, uma proposta es-

pecificamente voltada para contemplar a questão da orientação sexual foi apresentada à comissão, apesar de os relatórios da CDH sobre violações terem denunciado seguidamente esse tipo de violação, até por parte de legislações de países como a Índia (que criminaliza o homossexualismo, considerando-o sodomia). O texto da resolução, baseado na Declaração Universal de Direitos Humanos, afirma, entre outras coisas, que os direitos de todas as pessoas devem ser protegidos independentemente de sua orientação sexual e solicita que o Alto Comissariado da ONU dê especial atenção a esse tipo de violação.⁵

A Resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual, chamada simplesmente de Resolução Brasileira, teve uma resposta favorável de apoio, por parte de muitos países, em negociações informais. Entretanto, durante a reunião de 2003, e diante da oposição encontrada, aqueles que apoiavam a resolução propuseram um texto mais resumido do que foi

Discriminação e violência contra homossexuais

Em muitos países, a discriminação e a intolerância baseadas na orientação sexual e identidade de gênero têm sido a razão da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e transexuais. Tal violência inclui desde constrangimentos até prisões e agressões físicas de todo tipo, além de tortura, ameaças de morte e assassinatos. No Brasil, somente em 2001, ocorreram 132 mortes documentadas. Nos últimos 20 anos, somam-se 2.092 assassinatos de homossexuais.⁶

Dois casos emblemáticos merecem ser mencionados. O primeiro deles refere-se à morte por espancamento do adestrador de cães Edson Néri, 31 anos, ocorrida em 2002. Ele passeava com seu companheiro no centro da maior cidade do país, São Paulo, quando um grupo denominado Carecas do ABC atacou-os porque eram homossexuais. Na mesma época, iniciava-se a disputa judicial pela guarda do filho da cantora Cássia Eller, falecida no fim de 2001. Cássia vivia com sua companheira, Eugênia, desde que o filho, Chicão, nasceu. Eugênia ficou res-

ponsável pelo menino, que foi alvo de uma disputa judicial movida pelo pai da cantora, baseando-se no argumento moral da orientação sexual. Havia um impasse sobre o caso, pois o pai biológico de Chicão havia falecido antes de seu nascimento. Após intensa batalha judicial e de opinião pública, Eugênia ganhou o direito à guarda de Chicão, contando ainda com o apoio da mãe de Cássia Eller.

Mesmo em contextos políticos democráticos mais estáveis, a orientação sexual é motivo de vexame público, sobretudo se envolve pessoas do cenário político ligadas a partidos conservadores. Recentemente, o governador de Nova Jersey, Estados Unidos, filiado ao Partido Republicano, renunciou ao cargo após suspeitas, veiculadas publicamente, de que ele mantinha relações sexuais com outro homem. O anúncio da renúncia de James McGreevey foi marcado pelo constrangimento de admitir que era gay. Mas a renúncia não foi suficiente para livrá-lo das páginas dos jornais e de estar sendo acusado de assédio por um ex-assessor.

4 Disponível em: <<http://www.whrnet.org/docs/tema-derechossexuales-0404.html>>. Acesso em: 22 set. 2004.

6 Ver texto do Grupo Gay da Bahia (GGB). Disponível em: <<http://www.ggb.org.br/crime.html>>. Acesso em: 22 set. 2004.

5 Disponível em: <<http://www.resolucaobrasileira.blogger.com.br/>>. Acesso em: 22 set. 2004.

discutido pela comissão. Mesmo assim, a oposição foi contundente por parte do bloco dos países conservadores e do Vaticano. O embaixador do Paquistão declarou, em plenária, que considerava a proposta um insulto ao 1,2 bilhão de pessoas muçulmanas no mundo, pois se tratava de uma expressão cultural exclusiva do Ocidente. Também disse que não havia homossexuais entre o povo árabe. Houve também pressão do Vaticano dirigida a “certos países da América Latina” para que votassem contra a proposta. Na batalha pela aprovação da resolução, o bloco opositor chegou a pedir que se retirasse o termo “orientação sexual” do texto. Diante do impasse, o presidente da comissão propôs, estrategicamente, o adiamento da votação do texto para 2004.

Muito embora a questão da orientação sexual já tivesse sido tratada em reuniões anteriores da CDH, em 2002, apesar do intenso ataque promovido pelo bloco conservador, foram aprovadas resoluções contrárias à pena de morte e às execuções sumárias que mencionavam explicitamente como causas a orientação sexual. Em 2003, a Resolução Brasileira surpreendeu os grupos conservadores. Ainda que, rapidamente, tenham se organizado para impedir que a resolução pudesse ter chances de aprovação, a argumentação, que fundamenta o texto apresentado na CDH, estava muito bem construída sob os princípios dos direitos humanos e da defesa da pessoa humana. Assim, se, de um lado, houve grande impasse na plenária entre os grupos pró e contra a resolução, de outro, a argumentação firme por parte do governo brasileiro sustentou a aliança a favor da medida, formada por vários países da União Européia, Canadá, República Tcheca, Finlândia, Austrália, entre outros. Da América Latina, destacam-se México e Costa Rica, que inicialmente estavam a favor, mas a pressão do Vaticano nitidamente os forçou a recuar.

Entre as duas reuniões da CDH, houve uma intensa movimentação em torno da proposta brasileira, que foi se tornando mais incisiva à medida que se aproximava a reunião de 2004. A pressão exercida, principalmente, pelos países do bloco árabe, que, na CDH, foi liderado por Paquistão e Egito, somada à renovação de quadros da missão brasileira em Genebra, criou um ambiente de muitas dúvidas quanto à possibilidade de o Brasil sustentar a proposta e rerepresentá-la na reunião de 2004.

Portanto, entre os fatores de grande incerteza com relação à resolução, estava a resistência do Brasil às pressões externas, a ponto de até os países do bloco árabe solici-

tarem às suas representações diplomáticas em Brasília ações de persuasão direta. Num ambiente marcado pela ênfase no crescimento econômico e no estabelecimento de parcerias comerciais (países árabes e China), não havia como prever qual seria a reação do governo brasileiro. Era necessário, portanto, saber se o Brasil daria continuidade à negociação, uma vez que o enfrentamento seria de novo contra os países árabes, representados pela Organização das Conferências Islâmicas (OIC),⁷ que integra o bloco opositor à resolução, junto com o Vaticano e os Estados Unidos. Paralelamente à apresentação da resolução em Genebra, o Brasil dava início às negociações para realizar, no país, uma cúpula entre países árabes e sul-americanos. Essa cúpula foi, finalmente, anunciada para abril de 2005, em São Paulo, durante a visita de Lula ao Chile (agosto, 2004).

Após a decisão de adiamento da votação da Resolução Brasileira e como resposta ao bloco opositor, as organizações da sociedade civil internacional iniciaram campanhas de apoio à resolução e visitas às missões e embaixadas brasileiras. Entre essas ações, destaca-se a campanha da International Lesbian and Gay Association (Ilga).⁸ Do lado opositor também houve campanhas públicas⁹ contra a resolução, em grande parte lideradas por associações e grupos católicos conservadores dos Estados Unidos.

De certo modo, também houve surpresa por parte da sociedade civil e de movimentos LGBT. O conjunto das organizações brasileiras não se deu conta do processo em curso na CDH imediatamente. Foi necessário que as organizações presentes na reunião de 2003 dessem o alerta e propusessem uma mobilização global de apoio à resolução e ao governo brasileiro. Assim, em um encontro realizado no Rio de Janeiro, em dezembro de 2003, com ONGs e movimentos de todas as regiões do mundo, foi criada uma coalizão para organizar e implementar ações de *advocacy* com vistas à reunião de 2004. O encontro contou com a participação de re-

des de direitos humanos internacionais como Human Rights Watch e Anistia Internacional, bem como organizações especializadas em questões LGBT, população e desenvolvimento, saúde, além de entidades feministas. Participaram do evento dois diplomatas brasileiros que negociaram a resolução.¹⁰

Ameaça de boicote adia votação

Estavam criadas, portanto, as condições para uma grande batalha: de um lado, um poderoso bloco opositor que alia os interesses do capital aos valores ideológicos da religião; do outro, grupos organizados da sociedade civil de várias partes do mundo que, na sua maioria, enfrentam o cotidiano de assassinatos, prisões e torturas de homossexuais. No meio, o Brasil, tentando equilibrar-se na tênue fronteira de uma agenda extremamente avançada em direitos humanos e o desejo de tornar-se uma liderança na esfera do comércio internacional, consolidando parcerias com os países sobre os quais há inúmeras denúncias de violações às liberdades individuais e uma brutal regulação da sexualidade dos indivíduos adultos. Tudo isso num contexto em que a ONU está sob um forte ataque político e financeiro.

Somavam-se ainda dois fatos relevantes: os debates, no Parlamento Europeu, a respeito de uma legislação de proteção aos direitos LGBT, incluindo o casamento de pessoas do mesmo sexo, e a iniciativa do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, ainda a ser votada, de estender os benefícios a parceiros e parceiras do mesmo sexo de funcionários e funcionárias da ONU originários de países onde tais benefícios são garantidos. A iniciativa teve apoio do Grupo dos Países Latino-Americanos e do Caribe (Grulac) e da União Européia (UE), ao passo que a OIC se opunha completamente.

A Resolução Brasileira foi rerepresentada diante de um bloco opositor ainda mais coeso e determinado a impedir a votação ou a derrotá-la. Contudo, dessa vez, havia mais vozes na defesa da resolução. Nova Zelândia e Canadá (embora na condição de observadores que tinham voz, não podiam propor textos em plenária e muito menos votar) foram aliados importantes nas negociações e sustentação da resolução. A Argentina e o México, que são sensíveis à pressão do Vaticano, também se manifestaram publicamente a favor do texto. As ONGs, por sua vez, estavam bastante ativas e propuseram a

7 A OIC é uma associação formada por 56 países islâmicos que visa a promoção da solidariedade econômica, social e política. Inclui países tão diversos como Gâmbia, Nigéria, Malásia, Indonésia, Albânia e Guiana.

8 Ver texto de apoio à resolução. Disponível em: <<http://www.brazilianresolution.com/>>. Acesso em: 22 set. 2004.

9 Ver texto contrário à resolução. Disponível em: <<http://www.stopbrazilianresolution.com/>>. Acesso em: 22 set. 2004.

10 Ver <<http://www.resolucaobrasileira.blogspot.com.br/>>.

A aliança conservadora

Orientação sexual e exercício da sexualidade não são temas novos na arena dos direitos humanos, muito menos na esfera de negociações multilaterais da ONU. Devemos recordar a importância da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, em 1994: um de seus resultados mais significativos foi a consagração do termo “saúde e direitos sexuais e reprodutivos”.

Desde então, muito se avançou no campo e na definição conceitual desses termos. Faz-se, hoje, uma distinção entre direitos reprodutivos e direitos sexuais. Essa distinção é importante ao se considerar o amplo campo da sexualidade em suas dinâmicas e implicações políticas. Orientação sexual não é um termo distante do debate internacional, assim como o conceito de identidade de gênero. Eles integram o complicado quadro dos temas contenciosos, dada a reação que desper-

tam naqueles países que defendem o princípio da regulação estrita da sexualidade humana. Exemplo disso é a imposição do Vaticano no que concerne às relações sexuais, quando prega que devem ser realizadas unicamente para a procriação.

O governo de George W. Bush declarou guerra aos casamentos entre pessoas do mesmo sexo e reproduziu as declarações do papa João Paulo II, além de ter argumentado que o combate eficaz ao HIV/Aids se faz com a abstinência sexual. Para isso, utilizou-se de todo o aparato de mídia de que dispõe a Casa Branca. Como os Estados Unidos são a maior força militar e econômica no mundo pós-guerra, todos os debates, negociações e decisões na esfera internacional estão enviesados, atualmente, pelos posicionamentos e ações unilaterais do governo Bush. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 agravaram as políticas conservadoras pro-

movidas pela Casa Branca. E seu alvo principal, no campo dos direitos humanos, foi o cerceamento à autodeterminação das pessoas. Os constantes ataques aos direitos sexuais e reprodutivos fazem parte da marca indelével desse governo.

Essa combinação do político com o religioso, além de representar um ataque frontal ao Estado laico, é contra a autonomia das pessoas na esfera da sexualidade, e tem como alvo principal o direito à autodeterminação das mulheres e do reconhecimento da diversidade sexual. Este é o elo mais forte entre os grupos conservadores religiosos (por exemplo, entre católicos e islâmicos) e entre os Estados Unidos e os países árabes. Mesmo após os eventos de 11 de setembro e as afirmações de retaliação ao chamado por Bush “eixo do mal” (Coreia do Norte, Irã e Iraque da época de Saddam Hussein), não houve mudança na aliança Vaticano, Estados Unidos e OIC.

melhora do texto para a inclusão do termo “identidade de gênero”, tão importante quanto “orientação sexual”, com o qual amplia a abrangência na proteção e promoção dos direitos humanos para pessoas LGBT.

A aliança estabelecida entre Estados Unidos, OIC e Vaticano estrategicamente atacou todas as referências aos direitos sexuais contidas em outras resoluções apresentadas para votação (que tratavam de violência contra as mulheres, tortura, execuções sumárias ou arbitrárias, saúde, entre outras), ampliando a tensão. As negociações a portas fechadas, convocadas pelo bloco opositor, tiveram como objetivo demover a delegação brasileira da intenção de levar à votação a resolução que tratava da orientação sexual. Para tanto, como mencionado, a pressão incluiu a sutil ameaça de boicote à Unctad e o cancelamento da cúpula entre a América do Sul e os países árabes. No Brasil, o arcebispo emérito do Rio de Janeiro dom Eugenio Sales utilizou sua coluna no jornal *O Globo* para atacar sistematicamente a resolução, afirmando que ela seria contrária aos direitos humanos e representava a destruição da família e o estímulo à discriminação religiosa. Alguns *sites* religiosos comparavam a proposta brasileira com as atrocidades de Hitler.¹¹

Embora houvesse votos suficientes para aprovar o texto em plenária, o ambiente não era favorável a uma votação, pois a vitória

seria conseguida com um número muito pequeno de países. Isso poderia ser pior do que adiar a votação outra vez, pois a vitória com margem pequena de votos tornaria a resolução vulnerável e ineficaz. Assim, a votação foi adiada para 2005.

Segundo Elena Obando, pela dimensão positiva do trabalho realizado na CDH e apesar da postergação, houve um consenso histórico em todas as regiões para tal. Portanto, o tema permanece na agenda de direitos humanos para ser discutido no próximo ano. Dessa maneira, e em termos de visibilidade histórica, as vozes LGBT do Sul e outras foram ouvidas tanto pela CDH como pelas diversas relatorias da ONU e por representantes dos países da comissão (houve até quem demonstrasse receptividade ao *lobby* LGBT).

Os desafios para 2005

O cenário parece ser mais positivo para 2005. No que se refere à mudança do quadro dos Estados membros da CDH, por exemplo, Canadá e Nova Zelândia, que são favoráveis à Resolução Brasileira, passam da condição de observadores para membros efetivos. Não

se sabe ainda quem vencerá as eleições presidenciais dos Estados Unidos, mas, se John Kerry ocupar a Casa Branca, no dia seguinte à sua posse, o posicionamento em relação aos direitos sexuais e reprodutivos mudará radicalmente. Mudanças radicais ocorreram quando Bill Clinton sucedeu George Bush (pai) e também quando o Partido Republicano retornou à Casa Branca em 2001.

Porém, isso indica que há muito trabalho pela frente, pois a decisão do governo brasileiro de rerepresentar, em 2004, a resolução para votação se deveu, sobretudo, à forte pressão da opinião pública favorável ao texto. Para 2005, será crucial consolidar a coalizão da sociedade civil, criada em dezembro de 2003, assim como as articulações nacionais entre os diversos movimentos que lutam pelos direitos sexuais e os direitos humanos, ampliando o diálogo entre setores da sociedade, e as articulações internacionais, com as diversas redes que acompanham processos globais.

Mas a resolução é apenas um passo no enfrentamento das violações aos direitos humanos das pessoas LGBT, das mudanças das legislações nacionais punitivas, do fim da pena de morte de homossexuais e do uso da sexualidade como moeda de troca em negociações comerciais. Esses são desafios que precisamos vislumbrar na luta pela dignidade humana. ■

11 Ver <<http://www.whrnet.org/docs/tema-derechossexuales-0404.html>>.

A ameaça aos consensos do Cairo¹

Dez anos após a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo, controvérsias à esquerda e à direita têm provocado debates acirrados, principalmente no que diz respeito a temas como direitos reprodutivos e sexualidade. Em aliança com o Vaticano e os países islâmicos, os Estados Unidos pressionam fortemente os governos que apóiam as deliberações da conferência. Essa atitude, no entanto, vem encontrando resistência, de modo especial em países da América Latina, que lutam contra o fundamentalismo.

Sonia Corrêa²

O debate sobre população e desenvolvimento tem sido, desde o século 18, atravessado por controvérsias agudas. Na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), ocorrida no Cairo, em 1994, muito embora tenha sido possível construir um novo consenso sobre essa correlação – ancorado em princípios de direitos humanos, igualdade de gênero e promoção do bem-estar –, as negociações relativas a alguns conteúdos consumiram horas intermináveis de trabalho. Falou-se muito sobre as mais de 40 horas gastas no debate dos parágrafos 7.2 e 7.3, que definem a saúde e os direitos reprodutivos, bem como do parágrafo 8.25, que trata do aborto como um grave problema de saúde pública.

Entretanto, deve-se dizer que outros aspectos do Programa de Ação do Cairo foram também objeto de debates acirrados. Um exemplo é o terceiro capítulo, que traz análises e recomendações sobre população, pobreza e desenvolvimento sustentável, o mesmo se aplicando ao parágrafo 4.1, que

elabora uma definição de família, além de escaramuças pontuais em relação a igualdade de gênero, migração, papel das ONGs e usos das tecnologias.

Desde 1994, registram-se, em todo mundo, avanços importantes, seja no que diz respeito à legitimação da linguagem do Cairo – especialmente no caso da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos –, seja em termos de implementação de políticas nacionais consistentes com as diretrizes do Programa de Ação. Contudo, críticas ao consenso do Cairo têm florescido tanto à “esquerda” como à “direita” do espectro político.

À esquerda, feministas e vozes da demografia, especialmente latino-americana e indiana, afirmam que o documento final não dedica suficiente atenção às questões de desenvolvimento, pobreza e desigualdade. As posições mais extremas chegam a afirmar que o Cairo foi apenas uma nova versão suavizada do velho “controle populacional”. Mais especificamente, no campo demográfico, há quem diga que o documento final carece de elementos mais precisos sobre a dinâmica demográfica global, em especial no que se refere à estrutura etária e ao envelhecimento.

À “direita”, particularmente nos Estados Unidos, os setores mais empedernidos do planejamento familiar desenvolveram o argumento de que a agenda do Cairo era demasiadamente ampla e complexa, e isso dificultava a implementação e, em especial, a alavancagem de recursos. Esse argumento leva facilmente à conclusão de que é mais fácil retomar aos velhos e bons parâmetros das necessidades não atendidas de planejamento familiar, usadas eventualmente como estratégia para reduzir a pobreza.

Estratégia conservadora

Porém, é preciso dizer que as grandes controvérsias relacionadas ao Cairo se situam no campo dos conteúdos relativos a família, sexualidade, reprodução e adolescência, que têm estado sob ataque persistente das forças do conservadorismo moral. No âmbito da própria Organização das Nações Unidas (ONU), esse ataque assumiria contornos dramáticos, tanto no Cairo+5 como em Pequim+5,³ quando essas forças fizeram o possível para destruir os consensos de 1994 e 1995. Nossa interpretação, já naquele momento, era de que o Vaticano e os países islâmicos haviam optado pela estratégia de impedir a adoção de novos documentos, pois isso poderia ser politicamente interpretado como se os consensos do Cairo e de Pequim não tivessem mais ressonância. Essa estratégia continua em pauta, e seu poder de fogo foi claramente amplificado a partir da chegada do governo Bush ao poder no início de 2001.

Desde então, os ataques à agenda do Cairo têm sido sistemáticos e cada vez mais virulentos. Basta lembrar que a primeira medida administrativa tomada por Bush foi exatamente a reatualização da chamada Lei da Mordaça, que impede o uso de recursos da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) por parte de ONGs de países que realizem atividades

1 Uma primeira versão deste texto está incluída em *Dez anos do Cairo: tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil*, publicação organizada por André Caetano, Sonia Corrêa e José Eustáquio Diniz Alves. O *Observatório da Cidadania* agradece à Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep) e ao Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), responsáveis pela publicação, e aos editores a cessão do texto.

2 Coordenadora da área de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos da Rede Dawn – Alternativas de Desenvolvimento com Mulheres por uma Nova Era, a partir de um projeto sediado na Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia).

3 Cairo+5 é como se convencionou chamar o processo de revisão e a avaliação da CIPD, que ocorreu passados cinco anos da realização da conferência. O mesmo ocorre com relação a Pequim+5, que é o processo de revisão e avaliação da Conferência Mundial sobre as Mulheres, ocorrida em Pequim, em 1995.

relacionadas ao aborto. Isso refletiria sobre outros processos, como, por exemplo, na Sessão Especial da Assembléia Geral sobre HIV/Aids, em 2001, quando foi proposta a abstinência como único método de prevenção do HIV/Aids. Árduas batalhas sobre serviços de saúde sexual e reprodutiva tiveram lugar na revisão de dez anos da Cúpula da Infância, ocorrida em maio de 2002. Nas sessões ordinárias da Comissão para o Status da Mulher, ocorreram vários conflitos relacionados a gênero, violência sexual e tráfico de mulheres. É importante mencionar que, nessas ocasiões, os Estados Unidos operaram em aliança aberta não só com o Vaticano, mas também com os países islâmicos.

Estados Unidos garantem restrições

Em 2001, as pressões estadunidenses fizeram com que as metas do Cairo fossem excluídas da pauta de indicadores, definida para monitorar as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), que apenas contemplam medidas de morte materna e infecção pelo HIV/Aids. Em julho de 2002, o Congresso estadunidense bloqueou a transferência de US\$ 34 milhões para o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), ampliando ainda mais as restrições financeiras para implementação do Cairo, especialmente nos países mais pobres.

Por essa razão, desde 2002 os países amigos do Cairo e as redes internacionais engajadas com a agenda da conferência, compreendendo que essas pressões colocavam em risco o processo dos dez anos da Conferência do Cairo (Cairo+10), empenham esforços para evitar uma nova negociação global em 2004. Em abril de 2002, a Comissão de População e Desenvolvimento da ONU (CPD) decidiu, com forte apoio europeu, que o processo de revisão seria realizado apenas nos planos regionais e numa perspectiva “técnica”, ou seja, seria evitada a renegociação de conteúdos e definições.

Ainda em outubro de 2002, numa reunião preparatória da Comissão Econômica e Social da Ásia e Pacífico, realizada em Bangcoc, a delegação estadunidense⁴ anunciou publicamente que não reafirmaria os com-

promissos do Cairo. Todas as referências, no documento final, a serviços de saúde sexual e reprodutiva e a direitos sexuais e reprodutivos foram postas entre colchetes, ou seja, tornaram-se objeto de negociação por falta de consenso. A arrogância dos Estados Unidos provocaria reação negativa por parte de vários países asiáticos e, sobretudo, das redes internacionais que se mobilizaram rapidamente para evitar um desastre.

Assim, na etapa final da conferência, os Estados Unidos ficaram completamente isolados, e o documento do Cairo foi reafirmado. Posteriormente, ficou claro que outras negociações regionais aconteceram: na América Latina e Caribe e na África. Além disso, a mesma tensão brutal se reproduziu nas sessões ordinárias da CPD de 2003 e 2004. Em todas essas ocasiões, o núcleo central do embate foi reafirmar ou não o programa de ação.

Na sessão da CPD de 2003, foi possível, a partir de uma aliança inédita entre o Grupo dos 77 e a União Européia, isolar uma vez mais os Estados Unidos. Mas, na sessão de março de 2004, produziu-se um sério impasse, entre outras razões, porque, na mesma semana, discutiu-se um boletim administrativo do secretário-geral Kofi Annan que anunciara uma nova regra da ONU, assegurando benefícios e pensões a parceiros e parceiras do mesmo sexo de seus funcionários e funcionárias, sempre que a regra exista nas leis nacionais de seus países de origem.

Os países islâmicos, em associação com os Estados Unidos e o Vaticano, contaminaram a discussão da CPD, alegando insidiosamente que a reafirmação do Cairo significaria também a aceitação do “casamento gay”. A resolução em negociação na CPD só foi finalmente aprovada em maio de 2004, após uma série de negociações informais.

Entretanto, o resultado final não foi ideal, pois se incluiu no texto uma referência ao relatório da conferência na sua totalidade, o que significa enfatizar as reservas aos textos. Deve-se dizer, ainda, que, desde 2002, esta tem sido uma estratégia sistemática dos Estados Unidos: incluir, no corpo dos textos aprovados ou em notas, a menção explícita às reservas feitas no Cairo, de maneira a legitimá-las politicamente.

Entre o risco e a resistência

O processo do Cairo+10 na América Latina e no Caribe deve ser situado em relação a esse contexto mais amplo, uma vez que os Estados Unidos também são membros plenos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que é a instância institucional onde o processo regional se desenvolve, no qual destacamos a reunião chamada “Mesa Diretiva de Acompanhamento da CIPD”, ocorrida em março, na cidade de Santiago, no Chile. Nessa oportunidade, houve a presença inédita de mais de 40 países e mais de 300 participantes, representando ONGs e redes de mulheres e de jovens.

O resultado político de Santiago foi excepcional. Não só a declaração final reafirma o Cairo como também inclui menção ao parágrafo 63 do Cairo +5, que trata de medidas de atenção ao aborto inseguro. Além disso, adota linguagem clara em relação à saúde e aos direitos de atenção aos adolescentes. Em relação especificamente ao aborto, o resultado pode e deve ser atribuído à posição firme dos países do Mercosul.

Uma vez mais, em Santiago, a delegação estadunidense foi isolada. Em sua declaração final, os Estados Unidos reiteraram, numa sala atenta e silenciosa, sua posição a favor da abstinência e contra o aborto. Fizeram, sobretudo, referências veementes aos recursos financeiros que investem na região para atender a necessidades de planejamento familiar e prevenção do HIV/Aids, indicando que lançariam mão disso para pressionar e punir os países que dependem desses recursos.

É importante destacar ainda que, no início de junho, ocorreram dois processos de negociação regional, cujos resultados

4 Os Estados Unidos são membros plenos da Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (Escap) porque controlam territórios no Pacífico. Da mesma forma, alguns países europeus tornaram-se membros plenos por conta de antigos territórios coloniais.

também podem ser comemorados: o primeiro deles foi a reunião regional africana para o Cairo+10, realizada em Dacar, no Senegal, cujo documento final também reafirmou o Cairo; e o segundo foi a 9ª Conferência Regional Latino-Americana e Caribenha da Mulher (Pequim+10 regional), na Cidade do México, durante a qual a delegação estadunidense teve, novamente, um desempenho conservador e arrogante. Segundo a nota de imprensa produzida pelas organizações feministas durante o processo de negociação:

O governo norte-americano enviou um comunicado a alguns países da região, no qual informa as suas ações, enfatizando o fato de que há uma soma de US\$ 2,5 bilhões no orçamento da iniciativa global Desafio do Milênio que ainda não está aprovada para o ano de 2005 e que poderia beneficiar os países da região. Este comunicado pode ser interpretado como uma tentativa de manipular a posição dos governos presentes na 9ª Conferência Regional da Mulher para que obedeçam aos critérios explicitados pelos Estados Unidos na negociação. Esta ação parece se constituir uma clara violação da soberania dos países da América Latina e do Caribe.

Porém, a despeito das pressões dos Estados Unidos e de uma forte presença de grupos conservadores mexicanos na conferência, assim como havia acontecido em Santiago, a declaração final também reafirmou as plataformas de Cairo e Pequim, fazendo, ainda, menção explícita aos direitos sexuais e reprodutivos.

Três meses mais tarde, o processo regional se encerraria em Porto Rico, território estadunidense, quando a delegação deste país repetiu ameaças, ofereceu resistências e pressionou países individualmente, especialmente os centro-americanos. No entanto, a resolução final de novo reafirma o Cairo e endossa a declaração que resultou da reunião de Santiago. Surpreenden-

temente, os Estados Unidos se uniram ao consenso, ainda que – juntamente com El Salvador, Costa Rica e Nicarágua – tenham feito reservas explícitas em relação ao aborto. Muitas pessoas interpretaram essa “flexibilidade” como uma atitude relacionada ao processo eleitoral de 2004. Por esse viés, em San Juan (Porto Rico), a administração Bush evitou projetar uma imagem de intransigência e arrogância.

Avanços na implementação do Cairo

Chegamos, portanto, em meados da primeira década do século 21, tanto nos planos nacionais como global, em condições, de maneira geral, muito mais desfavoráveis do que as observadas dez anos atrás. Entretanto, mesmo em tempos tão sombrios, registram-se movimentos de resistência e não poucos “saltos adiante”. Nesse sentido, o momento político mais significativo dos últimos tempos foi, sem dúvida, a grande marcha que aconteceu em Washington, em abril de 2004. Nesse evento, ficou explicitada para o mundo a contradição aberta entre a política de governo em relação ao aborto e as posições da sociedade estadunidense. A marcha foi, de fato, a maior manifestação pública de protesto contra George W. Bush desde que ele assumiu em janeiro de 2001.

Mas também podemos – e devemos – contabilizar os resultados das várias negociações que tiveram lugar recentemente nas Nações Unidas como sendo expressão de derrota das posições fundamentalistas contrárias ao Programa de Ação da CIPD. Desde 2002, as posições progressistas que apóiam a agenda do Cairo “venceram” em pelo menos 11 oportunidades: a revisão de dez anos da Cúpula da Criança (Nova York, 2002), Rio+10 (Johanesburgo, 2002), a Conferência Asiática de População e Desenvolvimento (Bangcoc, 2002), duas sessões ordinárias da Comissão de População e Desenvolvimento (Nova York, 2003 e 2004), o processo regional na América Latina e no Caribe (Port of Spain, Santiago e San Juan, 2003 e 2004), o processo regional Cairo+10 na África

(Dacar), a 9ª Conferência Latino-Americana e Caribenha da Mulher (México, 2002) e a aprovação na Assembléia da Organização Mundial de Saúde (OMS) do documento “Estratégias para a Saúde Reprodutiva” (maio de 2004). Isso não é exatamente pouca coisa quando se consideram as condições geopolíticas globais.

Finalmente, é preciso dizer que, a despeito de inúmeros obstáculos, pelo menos na América Latina, a implementação do Cairo avança. A Unidade de Gênero da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) do Chile elaborou indicadores visando medir um Índice de Compromissos Cumpridos (ICC), no que diz respeito à Plataforma de Ação de Pequim em oito países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai. Os indicadores foram agrupados em cestas que correspondem a três áreas estratégicas: participação e acesso ao poder, autonomia econômica e emprego, saúde e direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. O resultado final indica que há progresso exatamente em relação à terceira área.

Isso é muito positivo, pois, como bem sabemos, são inúmeros os fatores que comprometem a qualidade das políticas de saúde sexual e reprodutiva e, mais especialmente, o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos. Em relação a isso, contabiliza-se a falta de recursos e de vontade política ou até a falta de clareza conceitual e dificuldades operacionais. Sobretudo em todos países da região, os governos se movem com muita cautela nesse terreno das políticas públicas, pois estão constantemente reféns das ameaças feitas pelas hierarquias religiosas ou se mostram temerosos de perder apoio eleitoral dos setores conservadores. Os avanços identificados pelo ICC da Flacso sugerem que, pelo menos na América Latina, a agenda do Cairo se configura também como uma plataforma estratégica de resistência política contra os fundamentalismos e de defesa sistemática do Estado laico como condição e garantia da democracia. ■

Aids: saúde pública ou assassinatos em massa?¹

Com exceção de uma lei aprovada pelo governo canadense em maio de 2004, que permite a exportação de medicamentos genéricos para países em desenvolvimento, desde a Declaração de Doha, em 2001, houve poucas iniciativas por parte dos Estados de implantar mecanismos legais que destacassem a primazia da saúde pública sobre os interesses comerciais. A garantia do monopólio de 20 anos para produtos considerados invenções ou novidades tecnológicas, sustentada pelo Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips, na sigla em inglês), impõe às populações apenas uma alternativa: morrer de fome e sem tratamento.

Carlos André F. Passarelli²

Cerca de 3 milhões de pessoas morreram em decorrência de Aids em 2003, e aproximadamente 5 milhões de novas infecções ocorreram nesse mesmo ano. Em todo o mundo, vivem em torno de 40 milhões de pessoas com HIV, sendo que a grande maioria (95%) encontra-se nos países em desenvolvimento.³ Embora a pandemia esteja na pauta da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e ainda que tenha sido criado o Fundo Global para Aids, Tuberculose e Malária, essas estimativas oficiais não vislumbram um futuro melhor.

No que diz respeito ao acesso aos tratamentos existentes, as estimativas também são pessimistas. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), cerca de 5,5 milhões de pessoas nos países de renda média e baixa necessitam imediatamente de medicamentos anti-retrovirais, mas somente cerca de 440 mil pessoas (8%) têm acesso a esses insumos. Observando as cifras por região, encontramos 150 mil pacientes em tratamento no continente africano, o que representa somente 4% dos que necessitam ser tratados na África; 40 mil pessoas têm

Mapa - Estimativa de adultos e crianças que vivem com HIV/Aids, dezembro de 2003



Total: 34 milhões – 46 milhões

Fonte: UNAIDS. Aids Epidemic Update. Dezembro 2003. Em: <www.unaids.org/en/default.asp>

acesso aos anti-retrovirais no Sudeste Asiático, ou seja, 5% em relação ao número total de pacientes com indicação para tratamento.⁴ Para a imensa maioria de pacientes, resta unicamente aguardar a morte. O que se pode fazer para impedir o assassinato em massa em decorrência da Aids?

Especialistas e autoridades internacionais enfatizam a importância de estabelecer estratégias que promovam uma abordagem mais integral dos problemas gerados pela pandemia. Para garantir respostas susten-

táveis e orientadas à promoção da saúde pública e do desenvolvimento geral, defendem a articulação entre os campos da prevenção, do tratamento e da assistência.

Todavia, esta parece ser mais a exceção do que a regra. As tentativas para ampliar o acesso aos tratamentos disponíveis freqüentemente esbarram em argumentos que se preocupam mais em afirmar obstáculos do que propor soluções, ao enfatizar a precariedade da rede de serviços de saúde, as dificuldades decorrentes de condições sociais adversas – como o analfabetismo e a fome – que impedem a continuidade de tratamentos com alto nível de complexidade e a ausência de recursos para adquirir medicamentos de alto custo, entre outras objeções.

1 Este texto foi elaborado com base no artigo de John W. Foster para o *Social Watch 2004*. Foster é pesquisador sênior do North-South Institute (Instituto Norte-Sul), em Ottawa, Canadá, e presidente do Comitê Coordenador do *Social Watch*.

2 Doutorando em Psicologia Clínica na PUC-Rio e assessor de projetos da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia).

3 Dados da *2004 Report on the global Aids epidemic*, da UnAids. Disponível em: <<http://www.unaids.org/bangkok2004/report.html>>. Acesso em: 12 ago. 2004.

4 Dados da OMS. Disponíveis em: <<http://www.who.int/3by5/coverage/en/print.html>>. Acesso em: 12 ago. 2004.

A experiência brasileira mostra, no entanto, que é possível para um país em desenvolvimento prover, de forma universal e gratuita, tratamento anti-retroviral a pessoas que deles necessitam, beneficiando, aproximadamente, 135 mil pessoas. O Brasil responde por mais de 40% do total de pacientes em uso de tratamento anti-retroviral nos países em desenvolvimento.

As patentes são úteis à saúde pública?

A resposta brasileira à Aids tem um caráter de excepcionalidade. No entanto, quando comparada às respostas de outras nações com características econômicas semelhantes, como África do Sul e Índia, por exemplo, os mesmos fatores que impedem o acesso aos tratamentos nesses países podem vir a comprometer a continuidade da política brasileira de distribuição de medicamentos. Portanto, é importante encontrar respostas aos desafios impostos pelas regras comerciais – mais especificamente pelo Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips, na sigla em inglês) –, que privilegiam os interesses das nações mais ricas em detrimento do desenvolvimento dos países de renda média ou baixa.

Para entender a resposta à pandemia de Aids como parte de uma estratégia mais ampla que vise à promoção do desenvolvimento humano e social, é necessário subordinar as leis de comércio internacional aos princípios postulados pela Declaração de Direitos Humanos. Ao menos essa intenção foi expressa pelos países membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) ao assinarem a Declaração de Doha, em novembro de 2001, destacando a primazia da saúde pública sobre os interesses comerciais. Desde então, no entanto, foram poucas as ações e disposições legais que buscaram incorporar, nas legislações nacionais, mecanismos que permitissem transformar o documento em práticas efetivas. Uma iniciativa nesse sentido foi adotada pelo governo canadense, que, em maio de 2004, aprovou uma lei permitindo a exportação de medicamentos genéricos para países em desenvolvimento.

O que prevalece, contudo, é a manutenção dos interesses das indústrias farmacêuticas transnacionais, que insistem em defender a proteção dos direitos de propriedade intelectual como única forma possível para se investir no desenvolvimento de novos medicamentos. Tal argumento não corresponde

inteiramente à verdade. Márcia Angell,⁵ em sua provocante análise sobre a indústria farmacêutica, afirma que somente 14% do que se lucra com vendas é investido em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. Ainda assim, tais produtos geralmente não representam uma novidade do ponto de vista científico e tecnológico. Embora sejam patenteados como invenção, eles não passam de versões ligeiramente modificadas ou similares de outras moléculas ou produtos já disponíveis no mercado (as chamadas “drogas *me too*”).

A garantia do monopólio de 20 anos para produtos considerados invenções ou novidades tecnológicas é sustentada pelo acordo Trips, fazendo com que insumos farmacêuticos – ou seja, produtos que salvam vidas – e computadores, entre outros artigos, sejam tratados pelas legislações dos países membros da OMC como se pertencessem à mesma categoria de produtos, isto é, inovações que se convertem em bens de consumo.

Ao situar esse debate no contexto da promoção dos direitos humanos, evidenciam-se os aspectos políticos que muitos governos e a própria indústria farmacêutica tentam ocultar, confrontando-se, assim, com o interesse de milhões de pacientes que necessitam de tratamento. A saúde das populações depende de uma revolta contra a única alternativa que as regras do livre comércio lhes impõe: morrer de fome e sem tratamento.

Acesso a medicamentos essenciais

A Declaração de Doha, ao dispor que os acordos comerciais e a proteção da propriedade intelectual de produtos farmacêuticos não devem se constituir em um obstáculo para a defesa da saúde pública e dos interesses coletivos, estabelece um marco legal que os países precisam implementar urgentemente. O problema do acesso a medicamentos no âmbito interno dos países em desenvolvimento, em nível imediato, confunde-se bastante com a implementação das salvaguardas previstas pelo acordo Trips e reafirmadas pela Declaração de Doha e, a médio e longo prazos, volta-se para a sustentabilidade das soluções encontradas.

O passo mais urgente a ser dado é, portanto, o licenciamento compulsório de produtos farmacêuticos, com vistas a permitir a

redução de preços das terapias existentes, ao mesmo tempo em que se promove o desenvolvimento tecnológico local. Outra medida importante, conforme o exemplo canadense anteriormente citado, é implementar dispositivos que permitam aos países sem capacidade de produção importar versões genéricas de anti-retrovirais, a preço reduzido em relação aos medicamentos de marca. Como o mercado farmacêutico internacional não dispõe de regras justas – beneficiando, sobretudo, os países ricos, detentores da produção dos farmacêuticos básicos e da tecnologia necessária ao desenvolvimento de fármacos –, os países em desenvolvimento encontram-se em uma relação de desigualdade e de profunda dependência diante dos países industrializados, sujeitando-se aos preços praticados pelas indústrias transnacionais.

É imprescindível, desse modo, que os países em desenvolvimento apliquem políticas de medicamentos que tenham como estratégia fundamental a pesquisa, a produção e o desenvolvimento nacional de medicamentos essenciais, mesmo aqueles indicados ao tratamento de doenças negligenciadas, para as quais não existem alternativas terapêuticas. Isso só é possível se os países incorporarem em suas legislações as salvaguardas previstas no Trips, mais especificamente a licença compulsória e a importação paralela.

O governo brasileiro tem sido reticente na adoção dessas medidas, optando por negociações com a indústria farmacêutica transnacional para a redução de preços. Mesmo que esse objetivo seja alcançado, ele ainda é tímido, pois o valor pago pelo governo para a aquisição de medicamentos patenteados é maior do que os preços praticados em outros países em desenvolvimento. Por exemplo, após várias negociações com o laboratório que produz o Kaletra – combinação de duas drogas que compõem o tratamento anti-retroviral –, o Brasil conseguiu uma redução de 17% no preço; ainda assim, o valor pago é seis vezes maior que o melhor preço praticado pelo mesmo laboratório, para o mesmo produto, em outros países com médio e baixo índice de desenvolvimento humano.⁶ Além de pagar mais caro, o Brasil ainda se vê privado da

6 Para mais informações relativas a preços de medicamentos anti-retrovirais, acessar a página da Campanha pelo Acesso a Medicamentos Essenciais da organização Médicos Sem Fronteiras (<http://www.accessmed-msf.org/>).

5 ANGELL, Márcia. *The truth about the drug companies: how they deceive us and what to do about it*. Nova York: Random House, 2004.

tecnologia para a produção do medicamento, pois não exige o uso local da patente, como prevêem o acordo Trips e a legislação brasileira. Para tanto, deveria ser concedida a licença a um fabricante nacional, o que não ocorre.

A entrada no mercado dos chamados medicamentos de segunda e terceira geração, utilizados para o tratamento de pessoas que apresentam resistência ou intolerância às drogas nas terapias de primeira linha, ou seja, iniciais, onerará ainda mais o orçamento do Ministério da Saúde, comprometendo a elogiada política brasileira na área do tratamento da Aids. Aliás, grande parte do sucesso de tal política se deve ao fato de o Brasil produzir localmente significativa parcela das medicações de primeira geração, o que não ocorre no caso dos novos remédios, protegidos por patentes.

Acordos ameaçam a saúde pública

A não-adoção de tais medidas, que poderiam ser consideradas mais ousadas, representa uma ameaça à sustentabilidade financeira e política do Sistema Único de Saúde (SUS). Também contribuem para essa ameaça as estratégias estadunidenses dirigidas à formação de áreas de livre comércio com países e regiões, como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que tentam incluir capítulos sobre propriedade intelectual, os quais vêm sendo denominados *Trips-plus*. Basicamente, a proposta é fazer os países incorporarem em suas legislações dispositivos que promovam a proteção sobre os dados relativos a produtos patenteados (impedindo a produção de genéricos por meio de engenharia reversa) e estenderem o prazo de vigência das patentes para além dos 20 anos.

Além disso, pretende-se vincular o registro de medicamentos na agência sanitária – no caso brasileiro, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – à concessão da patente pelo escritório responsável, que é o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Isso também representa uma ameaça à competitividade, pois impede a entrada de versões genéricas no mercado e legitima os monopólios.

Não é difícil concluir que a indústria farmacêutica transnacional está apoiando o governo estadunidense na confecção desses acordos. Por essas razões, a sociedade brasileira deve permanecer atenta aos acordos celebrados pelo governo federal, pois, à medida que se privilegia o acesso a mercados estrangeiros para produtos agrícolas como forma de elevar o superávit comercial, a saúde

pública pode acabar sacrificada para atender aos interesses econômicos do agronegócio e de outros setores interessados em vender seus produtos em outros países.

A forma como a sociedade global responder aos dilemas apresentados pelo confronto entre os interesses privados (os direitos de propriedade intelectual) e a saúde pública (a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana) determinará o futuro do mundo em desenvolvimento. Nações inteiras estão sendo dizimadas pela pandemia de Aids ou por outros agravos à saúde, para os quais já existem tratamentos, mas não são acessíveis.

Nos últimos anos, muitos recursos vêm sendo investidos na tentativa de descobrir uma vacina contra a Aids. Ao lado da pesquisa de novos tratamentos, o desenvolvimento de um produto vacinal representará um passo importante para deter o avanço da pandemia. Mas de nada adiantará termos um produto eficaz se ele só beneficiar uma parcela muito pequena da população, como ocorre hoje com os medicamentos anti-retrovirais. Essas biotecnologias salvam vidas e, desse modo, devem estar acessíveis a quem delas necessita, e não ficar restritas às pessoas que as podem comprar. Defender os direitos de propriedade intelectual em detrimento da vida não é outra coisa senão genocídio.

A cura da Aids

Identificar os responsáveis por esse assassinato em massa é uma necessidade. Não se pode ficar complacente com a morte de 3 milhões de pessoas em função de um mal para o qual existe remédio. Esse era o apelo que já nos fazia Herbert de Souza, o Betinho, em sua incansável luta contra a inércia das autoridades diante da morte do grande número de cidadãos e cidadãs brasileiros e de todo o mundo. Ele nos dizia que a cura da Aids estava na derrocada do preconceito e da intolerância e em uma atitude radical do governo e da comunidade científica em defesa da vida. Infelizmente, não é isso o que se presencia na África e em todo o mundo em desenvolvimento.

As iniciativas para a ampliação do acesso aos tratamentos,⁷ como a do Fundo Global e a da Organização Mundial de Saúde

(chamada “*three by five*”), e as experiências locais já em curso, como a política brasileira de distribuição de anti-retrovirais,⁸ podem se inviabilizar a médio e longo prazo, caso não se tenha uma mudança na forma como se organiza a agenda global para a promoção do desenvolvimento, em todos os seus aspectos. A concentração do conhecimento científico e tecnológico em monopólios transnacionais, sustentada por acordos como o Trips e outras regras comerciais, impede a emancipação e a soberania das nações e acaba por privatizar a saúde, transformando a vida em mercadoria. ■

Medidas necessárias

- Acesso a medicamentos essenciais de baixo custo.
- O reconhecimento e o fortalecimento dos direitos humanos, especialmente do “nível mais alto possível de saúde física e mental”. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc).
- O incremento radical de recursos, por meio do Fundo Global, de outras vias multilaterais e bilaterais, da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). O cancelamento e a redução da dívida, para apoiar os serviços de saúde pública e outros elementos essenciais da capacidade imune, como água potável, alimentos e moradia adequados.
- Melhores serviços de saúde pública e apoio, como capacitação, educação pública, apoio para a prevenção e iniciativas de atenção comunitárias.
- Pesquisas para vacinas contra HIV/Aids e medicamentos e tratamentos adaptados a outras enfermidades que atingem em grande escala a população pobre do mundo.
- E, acima de tudo, uma aliança vigilante, persistente e criativa das organizações da sociedade civil, sem a qual é pouco provável que se realizem outras ações.

7 A esse respeito, ver GALVÃO, Jane *et al.* Acesso a medicamentos para Aids: lições da iniciativa brasileira. *Divulgação em Saúde Para Debate*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 13-23, dez. 2003.

8 Para uma análise mais aprofundada dessa política, ver GALVÃO, J. Access to anti-retroviral drugs in Brazil. *Lancet*, Inglaterra, n. 360, p. 1.862-1.865, 2002.



© PANORAMA BRASILEIRO

(In)segurança humana e democracia no Brasil

Além de destruírem a crença na representatividade do interesse coletivo, a herança das redes clientelísticas e a corrupção alimentam a desigualdade, a pobreza, a falta de acesso aos bens sociais e culturais e a violência. Nesse contexto, o desafio brasileiro aponta para a construção de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático. Tal perspectiva demanda a efetivação de políticas que envolvam as redes de solidariedade e garantam a maior participação das organizações sociais na elaboração e no controle das políticas públicas. A mudança do cenário exige ainda a ampliação da presença de grupos tradicionalmente excluídos das instâncias de poder, não apenas no âmbito do Executivo e do Legislativo, mas em todas os níveis decisórios e de intermediação entre governo e sociedade.

Lúcia Avelar¹

Um dos aspectos essenciais no debate sobre a democracia no Brasil é a capacidade de implantação, pelo Estado, de mecanismos que garantam a cidadania e a segurança humana. Nos organismos internacionais, os esforços têm sido de tal monta que conceitos de grande proximidade, como os de desenvolvimento humano e segurança humana, são reiterados para realçar o fato de que, se houve méritos nas políticas recentes, os fracassos são muitos.

Nosso objetivo é argumentar sobre as falhas nos procedimentos dos governos democráticos brasileiros, com destaque para os aspectos do clientelismo, da corrupção e da violência. Todos esses males vêm apresentando níveis inaceitáveis de impunidade em razão da ineficiência dos órgãos pertinentes em sua erradicação, produzindo um quadro de insegurança humana que mina a confiança da população na democracia como regime. O grande desafio da democracia no Brasil é construir um conjunto de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático.

Até agora os resultados das políticas são de continuado distanciamento entre as classes e de aumento crescente da corrupção e da violência difusas, num quadro de generalizada impunidade. Do ponto de vista histórico, não se conseguiu implantar políticas de

desenvolvimento redistributivas e não-concentradoras de renda, que garantam situações progressivas e esperanças de segurança humana para todas as pessoas. Como evitar os erros do passado e adotar modelos de desenvolvimento que não fracassem no plano redistributivo? Por que as elites políticas não elaboram uma idéia de nação com democracia social?

Os aspectos social e político da distribuição de poder ainda se correlacionam fortemente com a reprodução de padrões seculares de representação de interesses e intermediação política, claramente com privilégio das elites tradicionais, sendo recente uma outra configuração da elite política voltada aos aspectos sociais da democracia brasileira. O resultado é um país urbano, moderno e complexo, mas com extrema desigualdade social, com milhares de pessoas vivendo em condição de aguda privação, cuja única resposta é o uso da violência individual e grupal diante da ausência de oportunidades oferecidas pela sociedade e pelo Estado.

O fenômeno da violência em regimes democráticos mina a confiança da população nos governos que não priorizam a democracia social como projeto político, para que o país caminhe no sentido da maior proximidade entre as classes. As formas clientelísticas de intermediação entre Estado e sociedade reproduzem privilégios de poucas pessoas, deixando as coletividades sem políticas que protejam as liberdades vitais.

A formação do clientelismo

As origens do clientelismo político como forma estrutural de intermediação de interesses entre a sociedade e o Estado devem ser

buscadas à época da ocupação do território brasileiro pelos grupos colonizadores. Nos primórdios de nossa organização política, a Coroa portuguesa atraía os colonizadores com a distribuição de terras, poderes e imunidades, disso resultando a privatização do poder nos núcleos territorialmente rarefeitos e dispersos, de enorme autonomia. O proprietário de terra concentrava poderes de inúmeras instituições, como a econômica, a jurídica, a policial e a política. As elites políticas se formaram nesse núcleo fundador, originando o que seria conhecido historicamente como “poder local”.

As oligarquias brasileiras têm seu poder fundado na classe agrária. Organizadas em bases regionais, dominaram a política nacional desde os tempos coloniais, passando pela Independência e chegando à República e à ditadura Vargas, sobrevivendo à era populista e ao regime autoritário instalado em 1964. Até a República Velha, essas oligarquias dominaram o Estado como elites agrárias. Com a centralização fiscal do regime Vargas, transferiram sua atuação para o centro do Estado, dali retirando recursos para manter localmente seu eleitorado. Desse modo, de elites agrárias passaram a elites estatais.²

Com a passagem da economia de base agrária para a capitalista e com a progressiva expansão do sufrágio, constituíram-

¹ Lúcia Avelar é cientista política, professora titular de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). O presente trabalho contou com a colaboração da estudante de ciência política da UnB Le-Lyne Nunes.

² A bibliografia sobre o tema é ampla. Em numerosos estudos, encontramos evidências de como a mudança institucional do Estado, promovida por Vargas na tentativa de corrigir o regionalismo da República Velha, teve como resultado o alojamento de líderes locais e regionais no centro do aparelho estatal.

se elites que, embora apresentassem novo perfil, mantiveram práticas de governar de mesma natureza. A industrialização, o desenvolvimentismo e o capital internacional não conseguiram diluir o poder desses grupos no aparelho estatal. Isso se deu, em parte, porque o desenvolvimento econômico, sob a forma de um capitalismo de Estado, fez da economia pública o foco das atividades políticas. Além disso, as funções de intermediação política de natureza clientelística aprofundaram-se particularmente nas regiões em que a economia pública superava a influência das elites econômicas privadas.

Nas décadas recentes, o clientelismo foi legitimado pela via institucional, por meio do sistema de representação proporcional, cujas regras foram idealizadas nos anos Vargas e incorporadas à Constituição de 1946. Esse conjunto de regras de representação é o próprio coroamento da vitória das oligarquias de base regional e local.

As redes clientelísticas e de patronagem ainda são as atividades utilizadas pelas oligarquias dominantes para o controle eleitoral e para impedir a organização de movimentos autônomos, uma dinâmica que apresenta poucos elementos de imprevisibilidade eleitoral, já que a relação fundamental é a de fidelidade política em troca de recursos materiais. A crise originada pelo surgimento das massas urbanas nas décadas de 1950 e 1960 pode ser considerada um fato histórico essencial que deflagrou outras formas de organização política e de participação.

Corrupção usa os mesmos canais

Vimos a constituição de novas forças políticas expressas em organizações de caráter associativo, com novas formas de representação de interesses, mudanças no quadro partidário brasileiro e sinais evidentes de conflito por mudanças substantivas. Para amplas camadas da população, o clientelismo de Estado não dá conta das demandas de uma sociedade agora urbana, complexa e profundamente desigual.

A concentração de poder e a correspondente ausência de instituições autônomas, independentes das pressões políticas, são um processo em construção. Ainda presenciamos o sistema judiciário atrelado aos políticos, em práticas de favorecimento que solapam a efetividade da lei para a população do país. As burocracias públicas encontram-se divididas entre a ética do

Estado e a convivência com o clientelismo político. O edifício político-oligárquico é constituído por inúmeras burocracias que ligam o aparelho governamental a todos os estados e municípios brasileiros, que se tornam canais de escoamento de recursos para grupos políticos fechados, aumentando a desigualdade social.

Os mesmos canais utilizados para as atividades clientelísticas servem à corrupção, que é uma atividade voltada unicamente para o enriquecimento individual ou de grupos fechados, no âmbito da atividade política legal, envolvendo mandantes e mandatários, políticos e funcionários do Estado. Se a corrupção esteve presente em todos os regimes políticos, absolutistas, oligárquicos, autoritários ou revolucionários, por que ela torna a democracia tão vulnerável?

Nos regimes democráticos, a corrupção atinge dois de seus princípios centrais: o da *transparência* e o da *representação*. Ao ocorrer em um circuito legal, mas de forma oculta, são encobertos os processos de decisão, de modo semelhante ao que ocorre nas sociedades secretas, e se envolvem ao mesmo tempo vários níveis político-administrativos, como as burocracias públicas, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e os bancos de Estado.

Praticada a corrupção por uma pessoa eleita para fazer a intermediação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista o benefício das coletividades, o interesse coletivo se transfigura em interesse privado e a representação política torna-se ilusão. As redes de relações pessoais e de amizade com convivência criminosa, constituídas para subtrair os recursos públicos em benefício próprio, anulam os direitos políticos das pessoas representadas.

Papel das ONGs e da mídia

Diante de sua expansão difusa, os estudos sobre o tema procuram evidenciar as fontes institucionais e as razões da impunidade,³ destacando, principalmente, a intervenção do Estado na economia, o clientelismo político como estrutura de intermediação de interesse entre a sociedade e o Estado, a fragmentação partidária e o presidencialismo de coalizão.

³ Os comentários seguintes fundamentam-se nos trabalhos de Pizzorno (1994); Pnud (2004); Guedes e Ribeiro Neto (2004).

Na medida em que o Estado se torna o motor do desenvolvimento, com inúmeras atividades de investimento, facilitam-se a contratação ilegal de obras públicas, os empréstimos criminosos, o desvio do dinheiro do Estado que não chega ao alvo orçamentário e o levantamento ilegal de fundos para campanhas eleitorais. Nos regimes autoritários, tais atividades eram facilitadas pela forte censura à imprensa, mas, com a democratização e maior liberdade das mídias, tornaram-se públicas as dimensões tomadas pela corrupção.

Os presidencialismos de coalizão são cada vez mais onerosos. A regra da eleição majoritária para a presidência da República e da eleição proporcional para a escolha de representantes da Câmara Federal obriga o presidente à negociação com parlamentares em busca de apoio, para fazer maioria congressual e, assim, ter seus projetos viabilizados. Torna-se corrente a distribuição de bens públicos a parlamentares, como licenças para instalação de emissoras de rádio e televisão, bem como o subsídio a juros pelos bancos do Estado e a facilitação de negócios para parentes e amigos(as) de funcionários(as) e parlamentares.

A fragmentação partidária aumenta a chance de trocas ilegais para a formação de maiorias, o que ocorre tanto na Câmara Federal como nas Assembléias Legislativas dos estados e nas Câmaras Municipais. A corrupção é menor onde as organizações da sociedade civil são ativas e as mídias apresentam alguma independência do poder político. Com populações de muito baixa escolaridade, habitualmente sem condições de avaliar a ligação de seu cotidiano com a política, a *accountability* é quase inexistente.

As diferentes faces da violência

Jorge Brovetto, secretário executivo da Associação Universitária Grupo de Montevideo, diz, em seu livro *O Estado da paz e a evolução da violência – a situação da América Latina*, que podemos identificar grandes áreas de violência, numa situação que leva milhões de pessoas à pobreza, à falta de saúde, ao analfabetismo e a outros males responsáveis pela insegurança humana: violência coletiva, violência estatal, violência estrutural, cultural e individual.

Um exemplo de violência *estatal* é a ausência das instituições jurídicas e policiais na periferia das grandes cidades, onde se edificou uma outra ordem não-constitucional com justiça privada. Estudo realizado

por Bruno Manso (2003), em São Paulo, evidenciou que em locais de alta taxa de homicídios, como no município de Diadema, onde uma série de medidas foram tomadas a partir do ano 2000, com investimentos na Polícia Civil, especialmente no setor de inteligência, o índice de homicídios caiu 75%. Não foi preciso solucionar o problema da pobreza e da educação: a efetividade das instituições, com a chegada do Estado, por si só controlou a violência.

Assim como naquele município da periferia de São Paulo e em muitos outros em situação semelhante, o Estado é rarefeito no controle sobre a violência em todo o território. São comuns as áreas nas quais o que opera é o Estado não-constitucional, com códigos de honra, justiça privada, à imagem dos rebeldes primitivos do período pré-industrial, quando as instituições democráticas encontravam-se em construção. Máfias, redes de crime organizado e bandos justiceiros exercem coerção em determinados territórios sob a convivência de polícias e burocracias, em um claro esvaziamento das liberdades democráticas pela ausência da autoridade legal e da efetividade da aplicação das leis. Nessas áreas de poder privatizado, opera-se na regressão dos direitos de cidadania e da segurança humana, sob o medo da ameaça constante à integridade física.

O desemprego é outra manifestação da violência estatal e representa uma das maiores ameaças à segurança humana. Privando o ser humano de alcançar os meios para sua subsistência, retira-lhe a auto-estima e o submete a uma situação de vergonha e humilhação. As taxas de desemprego aumentaram em todo o mundo, mas a ausência de proteção social torna a situação muito grave, levando ao aumento da violência e à expansão das atividades ligadas ao narcotráfico. A taxa anual média de desemprego aberto urbano no Brasil em seis regiões metropolitanas foi de 7,3%, em 2002, e chegou a 17% na faixa dos 15 aos 17 anos (Pnud, 2004). O dado torna-se ainda mais alarmante se considerarmos que a ajuda de jovens é essencial à estratégia de sobrevivência de famílias pobres.

É assustadora a violência estatal, se medida pela situação desumana nos cárceres. O nível de ocupação carcerária ultrapassa a capacidade em todos os países da América Latina, com exceção do Uruguai, que ocupa 97,2% de sua capacidade (Pnud, 2004). No Brasil, a situação carce-

rária é desumana, com superlotação das prisões, grupos de crime organizado controlando as operações criminosas de dentro dos presídios e rebeliões de presos que resultam em chacinas. Nesse quadro, misturam-se presos e policiais num envolvimento mútuo, distante de controle eficiente das instituições responsáveis.

Tal situação acresce o acesso desigual à justiça. As instituições do Poder Judiciário são por demais lentas, discriminadoras, e o número de juízes e juízas não é compatível com a população. No Brasil há 3,6 juízes(as) para cada 100 mil habitantes, enquanto, na América Latina como um todo, esse número é de 4,9 (Pnud, 2004). O número de membros da defensoria pública é ainda menor, levando à descrença e à insegurança a grande maioria da população, de menor condição social.

A violência estrutural encontra-se muitas vezes camuflada por estruturas e mecanismos que mitigam e acobertam a realidade, como é o caso de grupos discriminados de mulheres, pessoas negras e indígenas. A violência estrutural contra as mulheres pode ser medida pelos baixos índices de participação na vida política, nas profissões mais bem remuneradas, nas carreiras tradicionais, como as de magistrados(as), na direção de empresas e de órgãos profissionais, corporativos e partidários. No mercado de trabalho formal, as mulheres apresentam maior escolaridade e menor posição na hierarquia ocupacional e salarial. Reproduzem-se, na prática, os padrões patriarcais de autoridade masculina, pois as mudanças sociais e culturais fazem do país um retrato de carências e modernidade, vividas por indivíduos inseridos em universos socialmente distantes.

Para retratar o descaso governamental, basta ver a taxa de mortalidade infantil, que, entre as pessoas brancas, é de 37,3 por mil crianças nascidas vivas, e entre a população negra, de 62,3 por mil, segundo o IBGE.⁴ Os dois resultados se afastam ainda mais nas regiões Norte e Nordeste, onde há maior concentração de pessoas negras (pretas e pardas), 71,5% e 69,3%, em 2002. A renda média dos homens negros é de 49,1% em relação à dos homens

brancos, e a renda das mulheres negras corresponde a 51,4% da renda das mulheres brancas (IBGE, 2004). Esses fatores combinados retratam mundos e submundos, à imagem de uma sociedade escravocrata que ainda não se redimiou.

Para além da democracia política

No Relatório da Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas,⁵ apresenta-se um conjunto de recomendações para sua promoção, diante da realidade de um mundo de conflitos, que vai do desrespeito ao ser humano às guerrilhas; da pobreza extrema e da ausência de oportunidades para criar situações de sobrevivência à necessidade de deixar moradias, terras, círculos familiares e de amizade para buscar trabalho, ajuda e respeito aos direitos humanos.

Lembremos a intensidade dos movimentos migratórios que levam brasileiros e brasileiras a países da União Européia e aos Estados Unidos, em busca de oportunidades de trabalho para a sobrevivência. Essas populações não têm escolaridade e “capacidade de acesso” ao novo mundo do trabalho do capitalismo digital globalizado e são lançadas aos trabalhos domésticos para a população dos países ricos. São enormes os esforços de muitas famílias para financiar as passagens internacionais daqueles de parentes que trabalharão em outros continentes e realizar a proeza de manter a vida atuando como serviçais – babás, faxineiros(as), cozinheiros(as), pedreiros e pintores na construção civil.

Diante desse quadro, surge o apelo às elites políticas e econômicas de todo o mundo para que se comprometam com a promoção da democracia, não apenas nos seus aspectos políticos, mas na sua dimensão social. A democracia política é necessária, mas insuficiente para que um mínimo de justiça democrática acolha o ser humano em todos os países.

Segurança humana é também desarmar países e indivíduos, abrigar pessoas de regiões onde é impossível viver, reconstruir áreas dizimadas por conflitos violentos, garantir a cada pessoa uma renda mínima para a sua sobrevivência, prover as instituições de saúde pública para atendimento

4 IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Dados do Projeto United Nation Population – UNFPA/BRASIL.

5 Human Security Now. Human Security Commission. NY, 2004. Disponível em: <www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

emergencial e de qualidade, oferecer medicamentos acessíveis à população pobre, garantir o acesso à educação e à informação, respeitar as diferenças culturais como fontes legítimas de valores e visões de mundo. A justiça democrática encontra-se no centro do conceito de segurança humana, evidenciando a distância que separa, de um lado, as teorias da democracia elaboradas nos países do capitalismo liberal e, de outro, a realidade dos países da periferia do mundo capitalista.

São inúmeros os esforços para avaliar a que ponto as teorias correntes da democracia são adequadas à nossa realidade. O universalismo impregnado na maioria das formulações não nos permite vislumbrar a co-responsabilidade de Estados e governantes perante quem não tem condições de fruição de direitos. Sem subestimar o papel da sociedade civil organizada, ou de focos de solidariedade nacionais e internacionais, as elites políticas ainda não se mostram comprometidas no trabalho de superação desse quadro.

O resultado é a reprodução de sociedades cada vez mais desiguais, sem que se priorizem, na agenda pública, políticas voltadas aos segmentos negligenciados. Os governos eleitos democraticamente até agora no Brasil foram incapazes de implantar mecanismos redistributivos, e o lado mais perverso dessa derrota é a deterioração difusa do tecido social, com violência e criminalidade crescentes (Reis, 2000).

A incerteza eleitoral, em algumas regiões do país, é ainda um fato recente, pois os resultados se garantem pela compra de votos e pelas trocas clientelísticas que asseguram o poder aos membros da antiga elite ou a quem os sucede. A incerteza representaria ameaça à hegemonia das elites tradicionais, que se reproduzem nos governos manipulando o sufrágio a seu favor. A sobrevivência da elite tradicional é um dos aspectos mais marcantes da democracia política, levando-nos a perguntar até que ponto tais representantes terão disposição para realizar reformas que mudem as regras do jogo e implementem políticas redistributivas a fim de alterar o perfil da estrutura social.

O debate sobre a efetivação de políticas socialmente democráticas envolve adeptos e adeptas da democracia participativa e deliberativa que pregam o corporativismo societal para que se efetive a expansão dos direitos de cidadania. A lógica da potencialidade igualitária para o sufrágio, cuja regra

é a de que “a toda a pessoa cabe usufruir o direito de votar e ser votada”, não contempla grande parte da população. A falta de capital simbólico – como linguagem, imagem pessoal e relações sociais – retira a possibilidade dessas pessoas de se apresentarem como prováveis candidatas à representação. Apenas algumas ascendem quando vêm de organizações da sociedade, diante da realidade histórica recente da construção de novos espaços políticos de participação para quem não pertence à elite.

Redes de solidariedade

Para edificar democracias socialmente comprometidas, o caminho apontado é unânime: mais democracia. E isso se dá não apenas na instância eleitoral, mas pelas vias da participação nos canais organizacionais, o que é uma tarefa difícil. As atividades de organização política que fortalecem a sociedade para cobrar de governantes os direitos de cidadania são privilégio dos indivíduos que apresentam mais recursos simbólicos, capital de autoconfiança, capacidade de buscar recursos e suporte para a organização.

A construção de redes de solidariedade para a organização política é tarefa que, em muitos casos, exige programas de formação política sistemáticos, para que as regras democráticas sejam conhecidas e identificadas como ligadas ao cotidiano individual e coletivo. Não é sem razão que uma corrente adepta da participação liga ciência e consciência de direitos, no sentido de que o ser humano não chega a exigir direitos se não souber de sua existência. E quem conhece tais direitos terá de transmitir esse conhecimento de geração a geração, em uma tarefa pedagógica de muito longo prazo.⁶ Os indivíduos adeptos da organização política como instrumento de democratização dos direitos apostam na eficácia desse instrumento. A organização é também um canal corporativo, um recurso para o acesso a cargos de maior visibilidade, um canal de acesso ao poder.

Por meio da organização, dá-se a mobilização de recursos de toda ordem para que se concretize o envolvimento dos indivíduos,

a fim de que se tornem realidade as ações coletivas. Para tanto, são construídas as redes de solidariedade que se tornam concretas com a organização, nas palavras de Blumer (*apud* Pizzorno, 1975), de “verdadeiras empresas coletivas para estabelecer uma nova ordem de vida”, integrando seus (suas) participantes em uma coletividade solidária, cada qual com seu coeficiente de desigualdade. A organização contrabalança a falta de recursos materiais e simbólicos de quem participa, como os recursos educacionais, de linguagem, de desembarço e de regras sociais, especialmente para indivíduos de categorias sociais inferiores que sofrem a desonra da exclusão dos direitos.

O exemplo mais visível é o do movimento das mulheres. O feminismo, como ideologia, que vinha se estruturando desde o fim do século 19, materializou a situação de “déficit de reconhecimento” das mulheres. Com a organização política, foi possível deflagrar lutas pelo reconhecimento e pelo direito de igualdade. Os estudos sobre os movimentos das mulheres registram depoimentos de construção de identidades e de luta pelo reconhecimento de pessoas que jamais se viram reconhecidas como cidadãs, pessoas sem voz e sem alternativa para a reclusão da vida familiar.

Democracia deliberativa

Os obstáculos à participação são muitos. Como exemplo, citamos o caso das pessoas negras e descendentes delas, cuja presença no associativismo brasileiro é pequeno, conforme mostra o estudo publicado pelo IBGE (1998) para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. A pesquisa apontou que as pessoas que mais participavam tinham 11 anos ou mais de estudo (73%), seguidas pelas que tinham de oito a dez anos (10%). Os indivíduos com instrução inferior a quatro anos apresentavam um índice de associativismo em torno de 4%. Esses resultados, em conjunto com a reconhecida baixa escolaridade desses grupos, expressam por que pessoas negras ou mulatas são as que menos participam na política. O resultado é a invisibilidade dessa população na política brasileira, que será superada apenas quando se reverter tal quadro.

A outra via é a da democracia deliberativa, ao criar espaços para o debate e a decisão coletiva, agregando demandas e necessidades sem enfrentamentos violentos. A demo-

⁶ Em experiência recente com mulheres brasileiras de setores populares, algumas delas manifestaram surpresa ao serem informadas de que é proibida por lei a entrada de policiais em suas casas para revista, seja qual for o motivo. Elas sequer vislumbravam a existência de recursos jurídicos de proteção nesses casos.

cracia deliberativa tem sido definida como aquela em que o debate político é organizado em torno de concepções alternativas do que seja o “bem público”. Como tem base nas redes de comunicação horizontal, o debate se dá em torno de argumentos racionais e atitudes de consideração mútua. Participantes dessas redes vêm de grupos organizados da sociedade, e as decisões são tomadas de modo inclusivo e transparente (Della Porta, 2004).

A democracia deliberativa vem preenchendo carências deixadas pela incapacidade dos partidos políticos de intermediar sociedade e Estado, como vemos em numerosos grupos organizados cujos membros não se dispõem a entrar nos partidos. Ela não exclui protestos, nem engajamentos em outras formas de participação. A multiplicação de organizações não-governamentais em todo o mundo, algumas das quais ligadas aos movimentos sociais de referência, valida a tese de que, no con-

texto da globalização, a grande novidade foi a emergência de fóruns de deliberação nacional e internacional.

Diante de um quadro de corrupção e violência, ausência de segurança individual e coletiva, presenciamos baixos índices de apoio à democracia nos países latino-americanos. Esse problema é maior na população de baixa renda, dada a presença de polícias que se confundem com bandos de traficantes. No imaginário popular, o pretorianismo encarnado por governos militares pode ser entendido como garantia de segurança coletiva, diante do quadro de deterioração geral. Governos munidos de armas dariam conta de tal situação? Eis uma questão a ser avaliada por governantes, organismos internacionais, sociedade organizada e organizações não-governamentais. Ou será que no horizonte encontra-se a perspectiva de continuidade de uma ordem social cujo perfil lembra muito mais as sociedades de castas? ■

Referências bibliográficas

- DELLA PORTA, D. *Deliberation in movement: why and how to study deliberative democracy and social movements*. 2004. Trabalho apresentado à Conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics. Instituto Universitário Europeu, Florença, Itália, 2004.
- GUEDES, B.; RIBEIRO NETO, A. Fontes institucionais de corrupção. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política. Pesquisa Mensal de Trabalho e Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.
- MANSO, B. P. Por que se mata tanto na periferia de São Paulo: homicídios. 2003. Disponível em: <www.aprasc.com.br/policia/homicidiosem.asp>. Acesso em: 20 out. 2004.
- PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. *Participación y cambio social em la problemática contemporánea*. Buenos Aires: Siap, 1975.
- _____. La corruzione nel sistema politico. In: DELLA PORTA, D. *Lo scambio occulto*. Milão: Società Editrice Il Mulino, 1994.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nova York: Pnud, 2004.
- REIS, F. W. Atualidade mundial e desafios brasileiros. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 39, maio/ago. 2000.

Criminalidade e respostas brasileiras à violência*

Por que jovens negros que moram em favelas ou na periferia das grandes cidades brasileiras correm maior risco de serem assassinados? Fatores como incremento do tráfico de armas de fogo, rentabilidade do comércio de drogas, corrupção, violência policial, ausência do poder público, cultura machista e falta de perspectiva de acesso aos bens de consumo são algumas explicações. Poucas iniciativas governamentais têm surgido no sentido de associar políticas sociais preventivas a políticas de controle e modernização das polícias. As boas perspectivas ficam por conta da aprovação do Estatuto do Desarmamento e das ações de jovens que buscam criar uma cultura alternativa ao tráfico em áreas violentas.

Silvia Ramos e Julita Lemgruber¹

O Brasil não está em guerra, mas nossas taxas de mortes violentas nos principais centros urbanos superam as de países que vivem conflitos armados. Análises comparativas com países em guerra ou em situação de conflito intenso concluíram que na cidade do Rio de Janeiro, tomados os mesmos períodos, morreram mais pessoas vítimas de armas de fogo do que nos combates armados em Angola (1998–2000); Serra Leoa (1991–1999); Iugoslávia (1998–2000); Afeganistão (1991–1999). Em todos esses conflitos, jovens são as principais vítimas. No município do Rio de Janeiro, 3.937 adolescentes morreram por ferimentos causados por balas entre dezembro de 1987 e novembro de 2001. No mesmo período, nos combates entre Israel e Palestina, 467 adolescentes morreram como resultado da ação de armas de fogo (Dowdney, 2003).

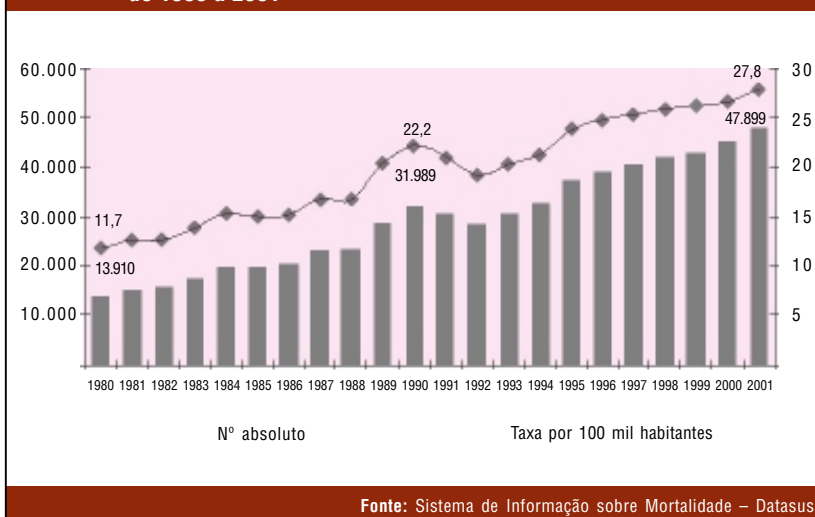
Em 2001, no Brasil, mais de 47 mil pessoas foram assassinadas. Entre os anos de 1980 e 2001, houve 646.158 homicídios dolosos no país, o que equivale a mais de 30 mil assassinatos por ano. Como se pode observar no Gráfico 1,² a curva de homicídios cresce, sistematicamente, ao longo de duas décadas.

A pequena queda observada entre os anos de 1990 e 1992 é atribuída a um problema no registro dos dados (Soares, 1999). Nesses anos, teria havido um grande acréscimo de registros de “mortes por armas de fogo e intencionalidade desconhecida” que não foram contabilizados como homicídios, concentradamente no Rio de Janeiro.

O Brasil passou de 11,7 para 27,8 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente nos anos de 1980 e 2001. Países da Europa Ocidental têm taxas inferiores a três mortes por 100 mil habitantes. Os Estados Unidos encontram-se na faixa de cinco a seis mortes por 100 mil habitantes, e nossa vizinha Argentina tem índices semelhantes aos dos estadunidenses.

Verificam-se importantes diferenças entre os estados brasileiros no que se refere a taxas de homicídio. Os índices vão de 8,4 mortes por 100 mil habitantes, em Santa Catarina, a 58,5 por 100 mil habitantes, em Pernambuco, o único estado que tem taxas concorrentes com as do Rio de Janeiro, com 50,5 homicídios por 100 mil habitantes (Gráfico 2). É importante observar, contudo, que a fragilidade dos dados com os quais se trabalha na área da criminalidade implica sérias limitações para a análise. Problemas de confiabilidade dos dados – alguns estados produzem informações mais qualificadas que outros – sugerem que qualquer avaliação definitiva sobre violência letal em cada estado da Federação deve ser considerada com

Gráfico 1 – Homicídios no Brasil: números absolutos e taxas por 100 mil habitantes de 1980 a 2001



1 Silvia Ramos e Julita Lemgruber são, respectivamente, coordenadora e diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) da Universidade Cândido Mendes.

2 Os gráficos apresentados neste texto foram elaborados por Leonarda Musumeci e Dorian Borges, coordenadora e estatístico do Cesec.

cautela. Estudos da evolução das taxas de homicídio utilizam duas fontes: a Polícia Civil, cujos dados são baseados nos registros de ocorrências criminais (chamados de ROs ou BOs) e o Sistema Único de Saúde (SUS), com dados baseados nos certificados de óbitos (ver Musumeci, 2002). É sempre recomendável, para análises sobre dinâmicas locais, cotejar as duas fontes.

As comparações entre os estados brasileiros indicam que variáveis socioeconômicas, separadamente, não explicam as diferenças nos índices de violência letal nos estados. Estudos realizados por Cano e Santos (2001) em áreas metropolitanas no Brasil mostram que o número de homicídios é mais alto nos bairros pobres e mais baixo nas áreas favorecidas das cidades, sendo essa região intramunicipal a que revela mais forte influência da variável renda. No entan-

to, ao comparar os estados brasileiros, os mesmos autores concluem que as variáveis renda, educação e desigualdade têm impacto menos significativo nas taxas de homicídios do que a variável urbanização, ou seja, as municipalidades com alta proporção de população urbana detêm taxas muito mais altas de homicídio.

Jovens negros são as maiores vítimas

Uma outra característica muito intensa e preocupante no panorama brasileiro é a concentração dos homicídios na população jovem. Na faixa etária dos 15 aos 24 anos, as taxas são extraordinariamente mais altas do que as verificadas para a população como um todo. A tendência, como se observa no Gráfico 3, é nacional, ocorrendo mesmo nos estados com taxas de violência letal mais baixas. Quando examinamos

algumas áreas urbanas pobres, focalizando a população jovem, encontramos taxas de mais de 200 homicídios dolosos por 100 mil habitantes.

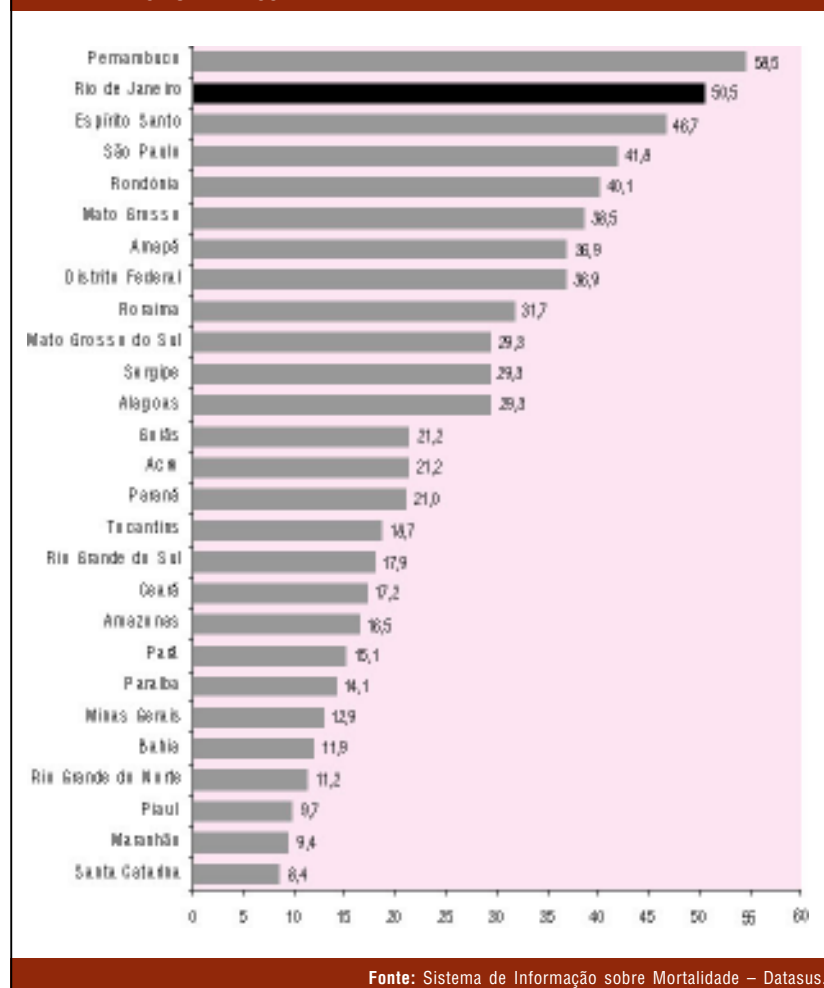
Paralelamente à idade, estudos recentes têm identificado a existência de uma dramática concentração de mortes violentas na população negra (soma das pessoas classificadas como pretas e pardas), indicando que a distribuição desigual de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre pessoas brancas e negras, no Brasil, acaba por provocar outro tipo de desigualdade: a distribuição da morte violenta. Assim, são as pessoas negras e, entre elas, as mais jovens, as vítimas preferenciais da violência letal.

As taxas de homicídios para pessoas negras são mais altas em todas as idades, embora muito mais acentuadas entre os 14 e 19 anos, faixa em que os números aumentam sistematicamente. Enquanto a diferença é de 2,8% aos 13 anos de idade, ela sobe para 10,3% aos 14 anos, e 17,2% aos 19 anos de idade. Em seguida, a diferença começa a diminuir, chegando a 6% depois dos 26 anos e a menos de 1% depois dos 48 anos de idade.³ Em termos gerais, no Brasil, os riscos de serem assassinadas são 86,7% maiores para pessoas negras do que para brancas.

Nas regiões metropolitanas do país, como se sabe, a criminalidade violenta cresceu predominantemente em favelas e bairros pobres das periferias urbanas. Nessas áreas, especialmente a partir da década de 1980, instalou-se o tráfico de drogas e com ele, surgiram os conflitos entre facções rivais que disputam o controle de um mercado altamente lucrativo. Também, ao longo dos anos, cresceram a violência e a corrupção policiais, umbilicalmente ligadas ao tráfico de drogas. Nesses territórios pobres e carentes de serviços públicos, registram-se os mais altos índices de violência letal. Nas cidades brasileiras mais violentas, é possível identificar uma geografia da morte, em que as maiores vítimas são jovens negros e pobres.

A Figura 1 ilustra a desigualdade na distribuição da violência letal entre os diversos bairros do município do Rio de Janeiro. O

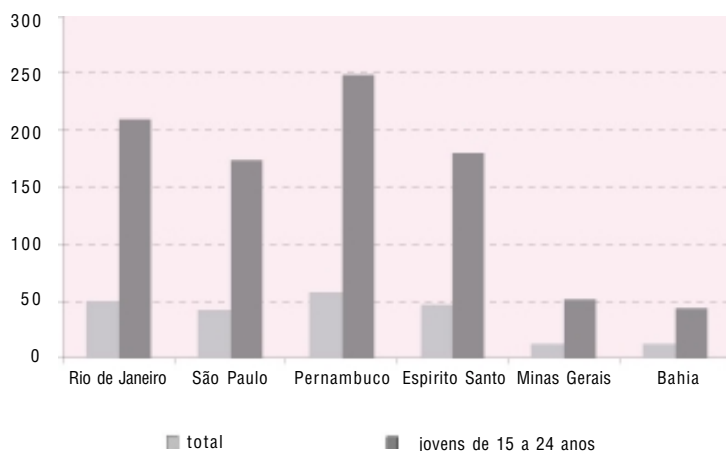
Gráfico 2 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros e no DF – 2001



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

³ Informações contidas no estudo "A cor da morte", de Gláucio Soares e Dorian Borges, originalmente apresentado no seminário Violência e Racismo, organizado pelo Cesec/Ucam, em 2002, e publicado na revista *Ciência Hoje* (ver Soares e Borges, 2004).

Gráfico 3 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em diferentes estados brasileiros: jovens e total – 2001



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

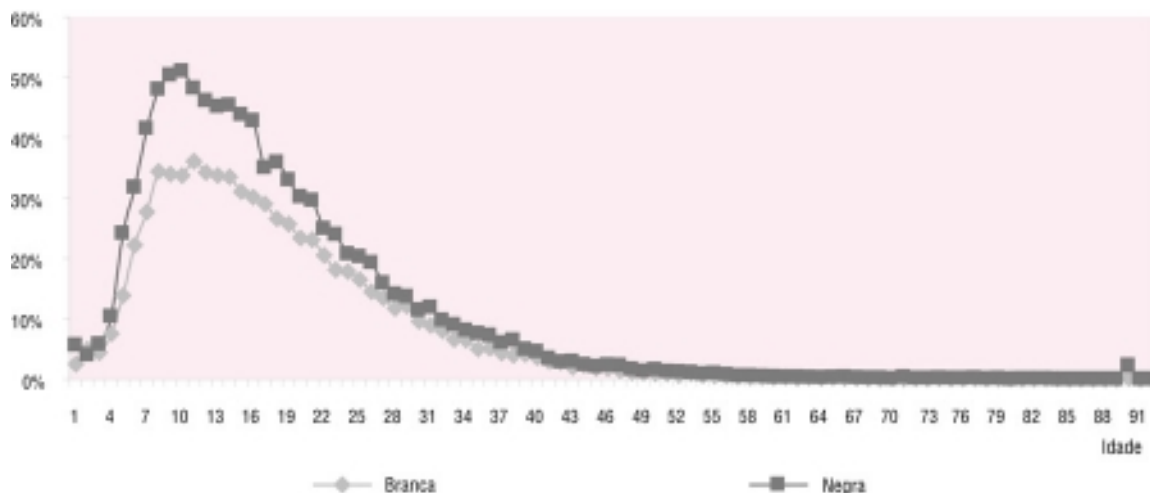
mapa traz a divisão do município em Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps). Como se pode perceber, as Aisps 2, 19 e 23, que englobam os bairros da Zona Sul da cidade (Copacabana, Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico e Barra), nas quais se concentram moradores e moradoras com maior poder aquisitivo, são aquelas que apresentam as mais baixas taxas de homicídios. Nessas áreas, são comuns taxas que variam de 4,7 a 10 homicídios por 100 mil habitantes, próximas dos padrões estadunidenses. Já as Aisps 27 e 9, situadas na Zona Oeste e

no subúrbio, que reúnem bairros pobres e regiões repletas de favelas, como Penha, Irajá, Rocha Miranda, Acari e Santa Cruz, chegam a registrar taxas de até 84 homicídios por 100 mil habitantes. Manchas territoriais de concentração de mortes violentas nos bairros pobres e nos aglomerados de favelas também se evidenciam em cidades nas quais estudos sistemáticos têm sido desenvolvidos, como os do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) sobre a violência letal em Belo Horizonte, como mostra a Figura 2.

Para analistas, está em curso, no país, um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo da cor negra, decorrente da expansão veloz das dinâmicas criminais e do acesso ilimitado às armas de fogo (Soares, 2003). Sem dúvida, a combinação explosiva entre armas e drogas foi determinante para a escalada das taxas de criminalidade violenta nos grandes centros urbanos (Musumeci, 2002; Lemgruber, 2003). Em 1980, as mortes causadas por armas de fogo totalizavam 43,9% do total de homicídios no país. No ano de 2000, o percentual havia subido para 68%.

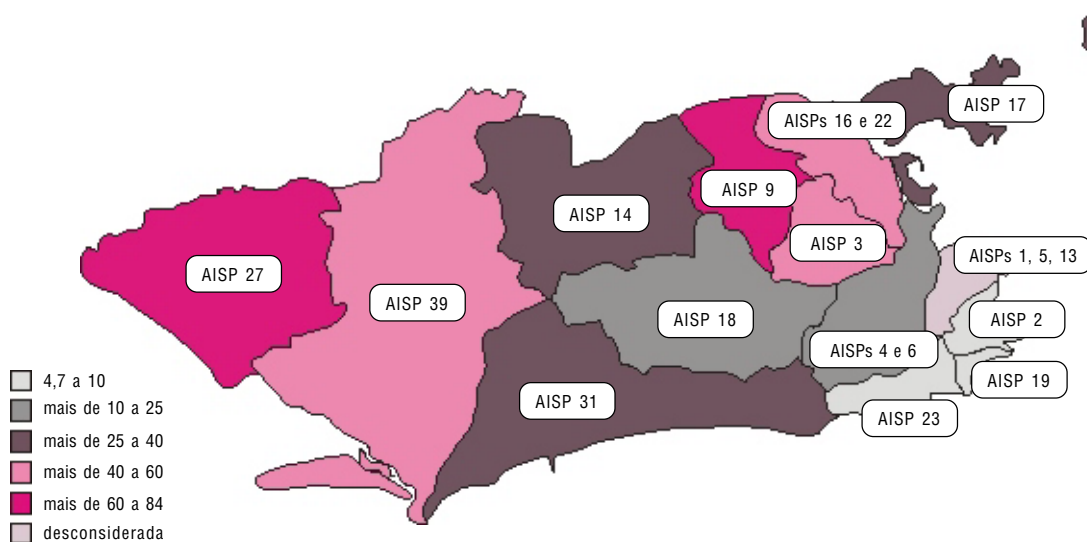
Boa parte das dinâmicas da violência que se estabelecem e se aprofundam nas duas últimas décadas se engendra nas redes de tráfico e consumo de drogas ilícitas. O crescimento acelerado de mortes violentas em favelas e bairros pobres pode ser explicado por uma combinação de fatores: a chegada da cocaína aos centros urbanos – como Rio, São Paulo, Vitória, Belo Horizonte – e às grandes cidades do interior, na década de 1980, e sua extrema rentabilidade; o aumento de policiamento violento e repressivo; as lutas entre facções rivais pelo controle dos pontos de distribuição e venda de drogas; e o emprego de armas de uso militar. A ausência dos poderes públicos (principalmente de uma polícia eficiente e honesta) em tais áreas favoreceu o estabelecimento e a ampliação do controle territorial dessas áreas por grupos armados de traficantes. Nesses territórios, o tráfico exerce forte po-

Gráfico 4 – Porcentagem dos homicídios no total de mortes segundo cor e idade no Brasil – 1997 a 2000



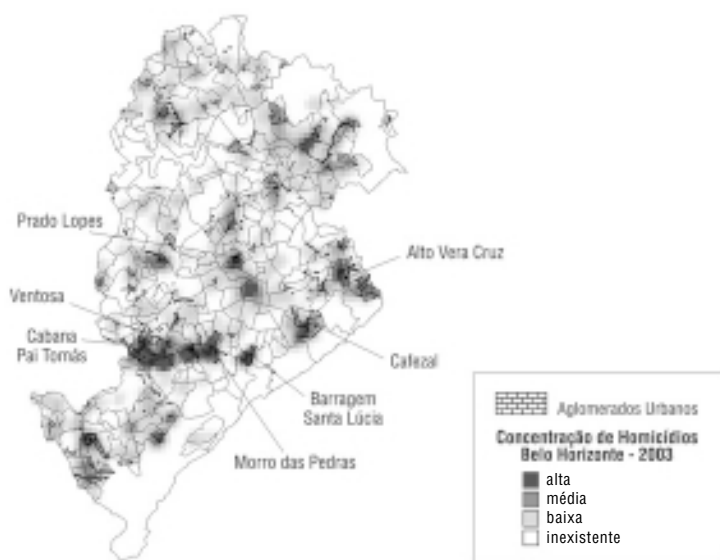
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

Figura 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no município do Rio de Janeiro: Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) – 2003



Fonte: Musumeci (2004), com dados do *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro* e IPP (estimativas populacionais 2002).

Figura 2 – Clusters de homicídio em Belo Horizonte – 1995 a 2000



Fonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Crisp/UFMG.

Polícia e políticas de segurança

O perfil socioeconômico e a baixa capacidade de pressão política das principais vítimas da violência podem ajudar a explicar o despertar tardio dos governos e da sociedade civil brasileira para o tema da segurança pública e para a necessidade de modernização, controle e democratização das instituições policiais. Apenas na década de 1990 começaram a ser registrados esforços sistemáticos de elaboração de políticas públicas de segurança baseados numa perspectiva contemporânea, identificada com a combinação entre eficiência e direitos humanos. Até então o tema era relegado, pela maioria dos governos, às esferas corporativas das próprias polícias.⁴ A indiferença e o silêncio no que dizia respeito à escalada de violência letal predominaram também entre amplos setores intelectuais e universitários, na mídia e mesmo entre as ONGs durante a década de 1 parte da década de 1990.

Decorrentes da ausência de investimentos e de políticas públicas racionais, a maioria das polícias do país foi se degradando, e muitas se tornaram violentas e ineficientes.

der de sedução sobre crianças e adolescentes, com escassas alternativas de emprego e renda e frágeis perspectivas de futuro. Grande parte vislumbra, nos lucros rápidos e na vida glamorosa inspirada pelo poder e pela presença ostensiva das armas, uma saída atraente, ainda que

freqüentemente letal. Essas práticas alimentam uma cultura – na qual predominam o despotismo, o machismo, as armas e a violência – que contamina boa parte da juventude desses locais, mesmo quem não se vincula diretamente ao tráfico de drogas ou ao crime.

⁴ No Brasil, a atribuição de polícia pertence aos estados da Federação, e as funções de policiamento preventivo e ostensivo em espaços públicos e de investigação estão divididas entre duas corporações distintas: a Polícia Militar e a Polícia Civil.

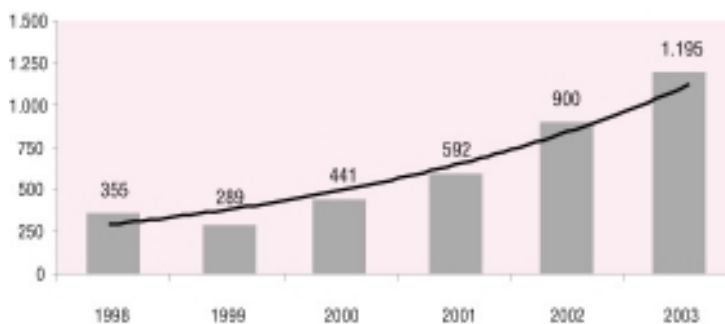
O crime organizado que se estrutura em torno do tráfico de armas e drogas, por meio de mecanismos em níveis diversos, corrompeu amplos segmentos das corporações policiais, em alguns casos atingindo desde as bases até as chefias (ver Lemgruber, Musumeci e Cano, 2003). Em alguns estados, a violência policial transformou-se em um problema maior e afeta diretamente as populações pobres das favelas e das periferias, que se vêem encurraladas entre a violência dos grupos armados de traficantes e a violência e a corrupção policiais.

No estado do Rio de Janeiro, a Polícia é responsável por mais de 10% dos homicídios dolosos, tendo as ocorrências chegado a 900 mortes, registradas como autos de resistência⁵, em 2002, e a 1.195, em 2003, denotando um crescimento extraordinário da violência policial, indicada no Gráfico 5. O Gráfico 6, com a taxa e o número absoluto de homicídios no mesmo estado, demonstra não haver correspondência entre política de segurança pública orientada para o confronto com os “bandidos”, como frequentemente assevera o governo do estado do Rio, e a redução de taxas de homicídios. Em 1999, a Polícia matou 289 pessoas, e a taxa de homicídios foi de 42,9 por 100 mil habitantes.⁶ Em 2003, a Polícia matou 1.195 pessoas, e a taxa de homicídios foi mais elevada: 44,5 por 100 mil habitantes. Enfim, embora o número de autos de resistência tenha crescido, consistentemente, entre 1999 e 2003, as taxas de homicídios não se comportam no sentido inverso.

O número de policiais mortos também tem aumentado, ainda que em proporção muito inferior ao número de civis, como mostra o Gráfico 7. Além disso, uma característica do fenômeno da morte de policiais no estado do Rio de Janeiro é a incidência predominantemente maior de mortes fora de serviço. Aproximadamente 70% das mortes de policiais ocorrem no “segundo emprego”, isto é, quando estão fazendo “bicos” como seguranças particulares.

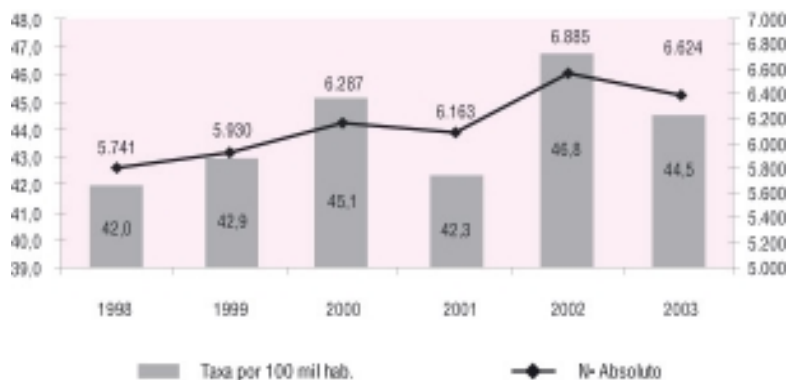
A violência policial também assume, do mesmo modo que as taxas de homicídios na cidade, uma geografia específica: está fortemente concentrada na Zona Oeste e nos

Gráfico 5 – Autos de resistência no estado do Rio de Janeiro: 1998 a 2003



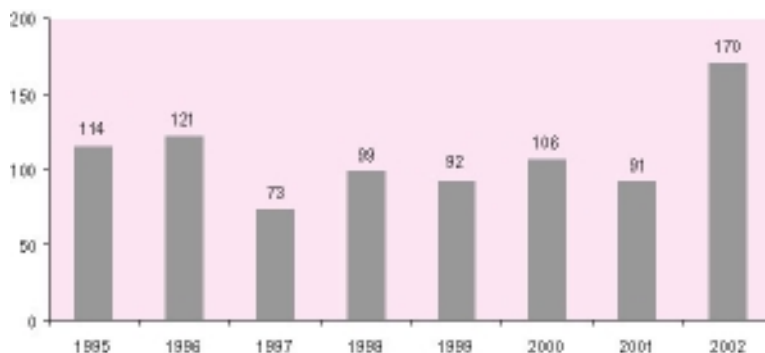
Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 6 – Número absoluto e taxa por 100 mil habitantes de homicídios no estado do Rio de Janeiro: 1998 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 7 – Número de policiais militares mortos no estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2002



Fonte: Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro.

5 Mortes provocadas pela polícia que não são contabilizadas como homicídios.

6 Os Gráficos 5 e 6 foram elaborados a partir dos dados da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro. Portanto, não estamos utilizando aqui informações do Datasus.

Bairros do subúrbio, como indica a Tabela 1. A baixa presença de organizações de direitos civis nessas áreas, o interesse restrito dos meios de comunicação em noticiar ações policiais violentas em favelas (exceto em casos-limite) e uma espécie de “naturalização” da idéia de que conflitos em favelas provocam vítimas civis podem ajudar a compreender por que esses números só vêm crescendo nos últimos anos. O fato é que a violência policial encontra-se fora de controle dos comandos superiores, bem como a corrupção policial, que cresceu espantosamente na mesma proporção em que a “licença para matar” foi concedida.

O quadro atual pode ser resumido no fato de que a Polícia do Rio de Janeiro mata mais do que todas as polícias dos Estados Unidos juntas. E, é bom que se diga, os Estados Unidos convivem com índices de violência policial muito superiores a qualquer país do mundo desenvolvido. As características dessas mortes são importantes para compreender sua dinâmica. Um estudo minucioso realizado por Cano (1997), tomando os autos de resistência ocorridos nos anos de 1993 a 1996, na cidade do Rio de Janeiro, revelou que as vítimas são majoritariamente jovens do sexo masculino (de 15 a 29 anos), com ênfase na faixa de 20 a 24 anos) e que 64% das vítimas são negras, contrastando com a sua menor presença na população carioca (39%).

O estudo também mostrou que a ação policial dentro das favelas é mais letal do que em outros locais. Em 523 confrontos arma-

dos em favelas, a Polícia matou 512 pessoas. Fora das favelas, foram mortas 430 pessoas. Considerando o percentual da população que vive nessas áreas no Rio de Janeiro, este dado representa uma incidência de mortes seis vezes maior no interior das favelas. Além disso, a análise mostrou que quase a metade dos corpos recebeu quatro disparos ou mais e a maioria dos cadáveres apresentava pelo menos um tiro nas costas ou na cabeça, configurando casos evidentes de execuções sumárias entre as “mortes em confronto”.

Em relação a políticas de controle do uso excessivo da força policial, é digno de nota o projeto pioneiro da Polícia Militar de São Paulo. O Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar) retirava das ruas, por seis meses, para acompanhamento médico e psicológico, policiais que fizessem disparos fatais. O programa foi adotado em 1995, durante a gestão Covas, e extinto em agosto de 2002.

Outro problema grave e generalizado acerca da atuação das polícias no combate ao crime é a baixa taxa de esclarecimento de delitos. Num dos únicos levantamentos feitos no país, Luiz Eduardo Soares concluiu, em 1996, que a Polícia do Rio de Janeiro esclarecia apenas 8% dos homicídios que registrava. Em 2003, o secretário de Direitos Humanos do estado do Rio de Janeiro, Jorge da Silva, declarou que um levantamento da própria Polícia Civil concluiu que a

corporação esclarece apenas 4% dos homicídios registrados. Para se ter uma idéia da distância de padrões internacionais, a taxa de esclarecimento de homicídios na Inglaterra é de 87%. O fato de mais de 90% dos homicídios permanecerem sem autoria identificada, sem indiciados e punidos é um indicador do baixo valor que se dá à vida e um potente motor propulsor do cometimento de novos crimes violentos.

Em 2004, levantamento realizado por Musumeci⁷ indicou que é difícil contabilizar a tragédia das mortes violentas, pois, além dos homicídios dolosos registrados pelas instituições policiais e dos autos de resistência, o estado convive com uma taxa também crescente de desaparecimentos de pessoas, conforme mostra o Gráfico 8. Autoridades policiais confirmaram que cerca de 70% desses desaparecimentos devem estar relacionados a mortes causadas pelas disputas no tráfico de drogas.

Quando se analisam as prisões efetivadas, a baixa relação entre taxas de criminalidade violenta e taxas de encarceramento se evidencia no crescimento exponencial de prisões pelo delito “tráfico de drogas” (Gráfico 9). Em 1980, apenas 7,7% das pessoas presas do estado do Rio de Janeiro haviam sido condenadas por tráfico de drogas. Em 2000, último ano para o qual há dados disponíveis, 54,3% da população carcerária respondia pelo mesmo crime. Estima-se que, hoje, essa proporção seja superior a 60%.

A despeito desse aumento, não só as taxas de mortes violentas, mas também os crimes contra o patrimônio cresceram ao longo da década de 1990 (Gráfico 10).

Em relação às políticas de segurança, além das experiências de alguns estados – e, mais recentemente, de alguns municípios – que passaram a incorporar pesquisadores(as) e organizações da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas, em 2002, durante o processo de eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores apoiou a elaboração de um Programa Nacional de Segurança,⁸ que resultou de um amplo processo nacional de consultas e contou com a participação de mais de cem

Tabela 1 – Autos de resistência e policiais mortos em serviço em BPMs da capital Rio de Janeiro – 2003

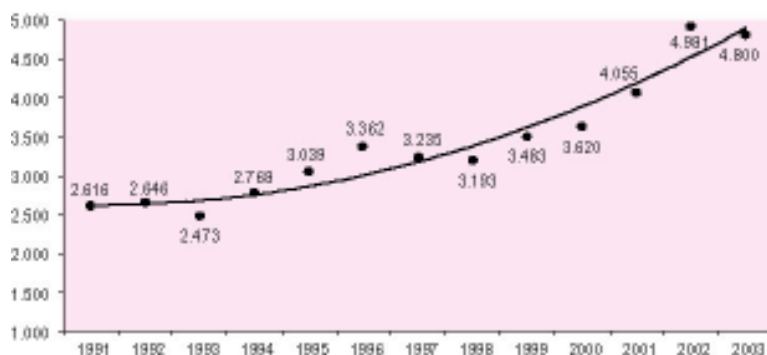
	População residente	Autos de resistência	Policiais militares mortos em serviço
Subúrbios	2.086.582	501	23
Zona Oeste	2.280.831	124	8
Zona Norte	625.207	61	2
Centro	221.572	55	0
Ilha do Governador	168.765	37	0
Zona Sul	435.368	20	1
Total Munic. do Rio de Janeiro	5.818.325	798	34

Fontes: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro/Asplan e Censo Demográfico 2000, IBGE. Elaboração: Cesec.

⁷ Os resultados completos foram publicados no jornal *O Globo*, de 2 de maio de 2004, e encontram-se disponíveis em <<http://www.cesec.ucam.edu.br/rjf/evolucao/13.xls>>.

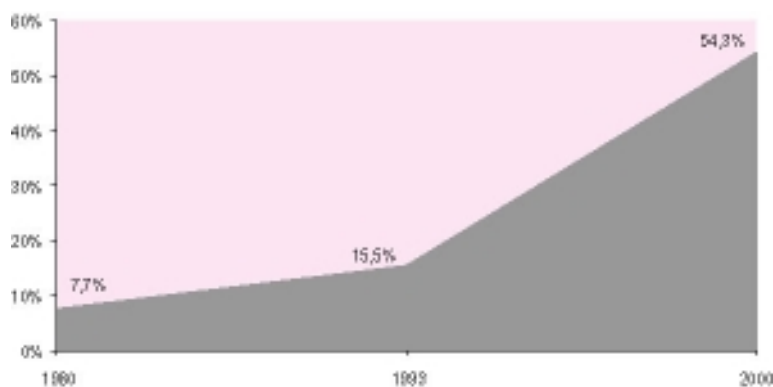
⁸ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>>.

Gráfico 8 – Pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro: 1991 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 9 – Percentual de presos por tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro: 1980 a 2000



Fonte: Desipe/RJ.

Gráfico 10 – Total de roubos registrados por 100 mil habitantes no estado e no município do Rio de Janeiro: 1991 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

especialistas. Pela primeira vez, o país conta com um programa elaborado a partir de um diagnóstico sistemático e uma visão estratégica do problema da violência, com a preocupação de combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais e repressivas e de controle e modernização das instituições policiais. O programa preconiza o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), por meio do qual trabalhariam integradas as polícias estaduais, a Polícia Federal e as guardas municipais, compartilhando informações, planejando e executando suas ações.

Desde o início da atual gestão nacional, contudo, os resultados se mantêm muito aquém do esperado. De fato, há propostas no projeto que demandam mudanças constitucionais, e, naturalmente, sua viabilização será demorada e sujeita a negociações. Mas há uma série de medidas que podem ser tomadas imediatamente, bastando que se considere a segurança pública prioridade. Por exemplo, a criação da Ouvidoria da Polícia Federal, que até hoje não se efetivou, depende, exclusivamente, do Ministro da Justiça. Se o governo federal quer mostrar que o controle externo da Polícia é fundamental num país em que grassam a corrupção e a violência nas forças policiais, o mínimo esperado é que crie sua própria ouvidoria.

O Fundo Nacional de Segurança Pública, para investimentos em todo país, conta, em 2004, com recursos de aproximadamente R\$ 400 milhões. O orçamento da segurança pública do estado de São Paulo corresponde a R\$ 5 bilhões. Se o programa será implantado ou não, em grande medida dependerá da capacidade de pressão que a sociedade for capaz de exercer para que o governo federal e os governos locais reconheçam a urgência dos temas da violência e a prioridade da segurança pública por detrás da cortina de silêncio favorecida pela baixa capacidade de vocalização de suas principais vítimas. Com raras exceções,⁹ por um lado, as respostas predominantes dos governos ao fenômeno da violência – independentemente de orientação partidária, tanto no plano federal como nos planos estaduais e municipais – parecem ser, ainda

9 Entre elas, vale mencionar o esforço do governo de Minas Gerais para apoiar um importante processo de modernização, reforma e transparência nas instituições policiais, com apoio de grupos de pesquisa e entidades civis.

nesses primeiros anos do novo século, a inércia, a lentidão de respostas e a naturalização da violência e da criminalidade (especialmente quando ela atinge populações marginalizadas); e por outro lado, os ímpetos de indignação e as ondas de “lei e ordem”, quando há ocorrências criminais rumorosas.

O Estatuto do Desarmamento

Entre as respostas da sociedade civil, em 2003, um importante passo foi dado para reduzir as mortes por armas de fogo. Sob a liderança de ONGs (principalmente o Viva Rio, no Rio de Janeiro, e o Instituto Sou da Paz, em São Paulo) que mobilizaram grandes manifestações públicas, além da articulação com parlamentares comprometidos(as) com políticas de paz e do apoio de parte importante da mídia, foi aprovado, no Congresso Nacional, o Estatuto do Desarmamento, que prevê uma série de dispositivos para controlar a venda e a posse de armas de fogo e proibir o porte (exceto para policiais civis e militares, membros das Forças Armadas e guardas municipais de cidades com mais de 250 mil habitantes).

O estatuto prevê também a realização de um plebiscito nacional em 2005, quando a população votará sobre a proibição de venda de armas de fogo em território nacional. Em 2004, depois de muita luta contra o *lobby* das fábricas de armas no Congresso e no Executivo, começou a ser implementada, com sucesso, a etapa do recolhimento de armas, antes de serem consideradas ilegais as armas em situação irregular.

Ainda é cedo para medir o impacto do desarmamento nas taxas de mortes violentas, e, possivelmente, o efeito mais importante do estatuto, em seu período inicial, será o debate nacional que o tema é capaz de suscitar e a manifestação da vontade da sociedade civil brasileira por uma cultura contrária às armas.

Jovens da periferia: nova mediação

No contexto das respostas civis à violência, pode-se vislumbrar um importante e recente processo de mobilização de jovens de favelas e bairros de periferia. São projetos, programas ou iniciativas locais baseados em ações culturais e artísticas, freqüentemente desenvolvidos e coordenados por jovens. Exemplos dessas iniciativas são o grupo Olodum, em Salvador, o Afro Reggae, o Nós do Morro e a Cia. Étnica de Dança, no Rio de Janeiro, além de centenas de agrupamentos locais (“posses”) mobiliza-

dos em torno da cultura *hip-hop* nas periferias de São Paulo, nas vilas de Porto Alegre, nos aglomerados de Belo Horizonte e em bairros pobres de Recife, Brasília e São Luís.

Esses grupos “disputam” jovens com o tráfico, exercendo outro tipo de sedução e usando estratégias de atração igualmente fortes. São comprometidos com uma cultura de paz e sintonizados com o espírito e os interesses contemporâneos: além de cultura e arte, valorizam Internet, computação, roupas e tênis da moda, viagens e intercâmbio regional e internacional. Em geral, os projetos caracterizam-se por quatro aspectos inovadores no repertório de princípios das entidades de “direitos humanos” da década de 1980 e das ONGs da década seguinte:

- 1) incentivo à geração de renda e emprego a curto prazo, buscando sucesso, colocação no mercado e profissionalização para as pessoas que fazem parte dessas organizações;
- 2) forte componente de afirmação individual, incluindo a formação de artistas e líderes, cuja fama passa a servir de exemplo e atração para jovens do local;
- 3) forte componente de afirmação territorial, sendo freqüente que as letras de músicas, os nomes dos grupos, as camisetas e roupas e as lideranças reafirmem os nomes das comunidades (Vigário Geral, Cidade de Deus, Capão Redondo, Candeal, Alto Vera Cruz, Alto do Pina) e sua origem como um signo de “compromisso” com a mudança da comunidade;
- 4) forte componente de denúncia do racismo e de afirmação racial negra, seja nas letras de músicas, nas indumentárias (cabelos afros, roupas) ou nos nomes de projetos (Música Preta Brasileira, AfroReggae, Companhia Étnica, Negros ou siglas como NUC, que quer dizer Negros da Unidade Consciente). No que diz respeito à violência e à criminalidade, a maioria dessas iniciativas se equilibra entre a denúncia da violência, do desrespeito e da corrupção policiais e a construção de uma trajetória de autonomia e independência em relação ao tráfico local.

Juntamente com o fenômeno de criação das “ONGs locais”, identificado por analistas (ver Pandolfi e Grynzspan, 2003), esses projetos e iniciativas – heterogêneos e não articulados entre si, mas que crescem consistentemente em favelas de várias cidades do país – vêm se tornando importantes, não só como pólos de construção de uma cultura alternativa ao tráfico, mas como *mediadores* entre a juventude das fave-

las, de um lado, e os governos, a mídia e, muitas vezes, atores internacionais, como fundações e agências de cooperação, de outro.

Esses “novos mediadores” trazem para o campo das ONGs, da esquerda e dos movimentos sociais, sindicais e associativos tradicionais novidades como: o interesse no mercado e os “fins lucrativos”, combinados com o compromisso com o comunitário; a afirmação de identidade territorial e racial, combinada com identidade social; a ênfase no subjetivo, nas trajetórias individuais, no sucesso e na fama, que se associam ao mundo da cultura e da arte. Tais novidades não deveriam ser desprezadas pelas pessoas que pretendem acompanhar as saídas que a sociedade brasileira produzirá, nesta década, a fim de enfrentar a violência e construir caminhos para a segurança, a justiça e a cidadania. ■

Referências bibliográficas

- BEATO, C. *et al.* Programa Fica Vivo: ações simples, e resultados efetivos. Informativo, ano 1, n. 5, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/ProgramaFicaVivo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2004.
- BORGES, Doriám. Dados sobre cor e racismo no Brasil. In: RAMOS, Sílvia (Org.). *Mídia e racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, 2002.
- CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003.
- LEMGRUBER, Julita. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2004.
- _____. Drugs, arms, poverty and governability: a Brazilian city in the 21st century. 2003. Disponível em: <<http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/standards%20&%20norms.pdf>>. Acesso em: 18 out 2004.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, Cesec, jul. 2002.
- PANDOLFI, Dulce; GRYNZSPAN, Mario (Orgs.). *A favela fala*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RAMOS, Sílvia; LEMGRUBER, Julita. Urban violence, public safety policies and responses from civil society. *Social Watch Report 2004*. Montevideu: Instituto del Tercer Mundo, 2004.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon; BORGES, Doriám. A cor da morte. *Ciência Hoje*, out. 2004.
- _____. *Homicídios no Brasil: dados em busca de uma teoria*. Buenos Aires: Clacso, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias na front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. Pacto pela paz: o consenso possível. 2003. Disponível em: <www.luizduardosoares.com.br>.
- WASELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência III: os jovens no Brasil*. Brasília: Unesco, 2002.

Uma vida sem violência: o desafio das mulheres

Se houve avanços nos últimos anos com a incorporação da ausência de racismo, sexismo e homofobia como condições necessárias à segurança humana, ainda são poucas as vozes que incluem a ausência da violência de gênero¹ como elemento fundamental para a segurança das mulheres e da sociedade. A violência atinge de maneira diferenciada homens e mulheres. A grande maioria das agressões sofridas por elas ocorre dentro de casa e é praticada por pessoas conhecidas, em geral pelos próprios companheiros. O duplo medo, provocado pela violência nos espaços público e privado, reduz significativamente a força de luta das mulheres pelo acesso à segurança humana e seu protagonismo social.

Leila Linhares Barsted²

Alcançar um padrão de segurança humana é um grande desafio dos nossos dias, que tem como obstáculos: a hegemonia do neoliberalismo, a desregulamentação de direitos e o recuo do Estado em relação a deveres assumidos no passado recente, a ampliação de processos de pobreza e de exclusão social; a atuação de grupos criminosos na sociedade e nas instituições públicas; a intolerância religiosa de fundamentalistas; a persistência do sexismo, do racismo e da homofobia; o avanço do militarismo no plano internacional; além de outros fatores no processo de deterioração da qualidade de vida.

No Brasil, esse desafio significa ainda inscrever a noção de segurança humana nas representações sociais e nas políticas governamentais, articulando-a aos princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos. A redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, revelou um dinamismo das organizações da sociedade civil,

capazes de definirem e de lutarem por agendas gerais e específicas voltadas à superação das desigualdades sociais flagradas por pesquisas qualitativas e quantitativas, que revelaram um país com graves distorções e injustiças, incompatíveis com os parâmetros necessários à segurança humana. No conjunto dessas forças sociais, destacam-se o movimento de mulheres e o movimento negro, que trouxeram para o cenário público questões que até então não eram politizadas pela sociedade: as discriminações e a violência de gênero e raça/etnia.

De fato, as desigualdades econômicas e sociais no Brasil se aprofundam ainda mais quando se consideram fatores que interferem no poder de barganha dos indivíduos. Na análise dos dados estatísticos produzidos por agências governamentais ou internacionais, mulheres e pessoas negras, parcelas majoritárias da população brasileira, aparecem como os grupos de menor acesso às condições necessárias à segurança humana. Em todos os indicadores sociais, a população afrodescendente brasileira está em patamares muito abaixo dos verificados para a população branca. Quando se articula gênero com raça/etnia, a situação das mulheres negras se agudiza.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2002 indicam que a renda média das mulheres ocupadas no Brasil só alcançava 70,3% da renda masculina (IBGE, 2004). Ao se incluir a variável raça na população feminina, observa-se uma enorme disparidade de rendimentos entre mulheres brancas e mulheres negras. As trabalhadoras negras recebem cerca de 51,4% menos que as trabalhadoras brancas.

Tomando como indicador a esperança de vida ao nascer, são marcantes as diferenças entre pessoas brancas e negras: cerca de seis anos de vida a menos para as negras (Pnad/IBGE, 1997 *apud* Paixão, 2004, p. 75). Por outro lado, se as mulheres brancas têm maior longevidade que os homens brancos (71 anos para as mulheres e 69 anos para os homens) e se as mulheres negras apresentam maior longevidade que os homens negros (66 anos para as mulheres e 62 anos para os homens), o diferencial de expectativa de vida entre mulheres brancas e negras chega a cinco anos.

Segundo Suely Carneiro,

o atual movimento de mulheres negras, ao trazer para a cena política as contradições resultantes da articulação das variáveis de raça, classe e gênero, promove a síntese das bandeiras de luta historicamente levantadas pelos movimentos negros e de mulheres do país, enegrecendo, de um lado, as reivindicações das mulheres, tornando-as, assim, mais representativas do conjunto das mulheres brasileiras e, por outro, promovendo a feminização das propostas e reivindicações do movimento negro. (2003, p. 52)

A autora destaca ainda o peso diferenciado da questão da violência contra a mulher pela introdução do conceito de violência racial como aspecto determinante das formas de violência sofridas pela população feminina não-branca do país.

Nesse sentido, como chamou atenção a escritora inglesa Sheila Rowbotham, o conceito de gênero não deve "congelar nosso olhar, tornando difícil enxergar aqueles aspectos da subordinação das mulheres afetadas por

1 O conceito de gênero é utilizado para dar conta dos significados culturais da masculinidade e da feminilidade para além das diferenças biológicas inscritas nos corpos de homens e mulheres. Feminilidade e masculinidade são compreendidos nesses estudos como construções culturais que, historicamente, orientam as relações entre homens e mulheres, definem a forma como a sociedade os trata e legitimam discriminações no reconhecimento de direitos e no acesso a benefícios de políticas sociais. O conceito de gênero possibilita tornar visíveis as relações de poder entre os sexos.

2 Advogada, diretora da organização não-governamental Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação.

outros fatores sociais” (Sorj & Goldenberg, 1998, p. 366), como classe, etnicidade e raça. Segundo a escritora, “é importante perceber o gênero não como um conceito fixo, mas como sendo constantemente redefinido e moldado pelos indivíduos em situações históricas particulares nas quais eles se encontram” (1998, p. 366).

As diferentes violências

A ausência de medo, apontada como uma das condições fundamentais à segurança humana, introduz o tema da violência em geral e suas formas particulares, que atingem de maneira diferenciada homens e mulheres. As vulnerabilidades e os obstáculos à segurança humana sob as perspectivas de gênero e de raça/etnia são potencializados quando consideramos o fenômeno da violência.

No Brasil, os homicídios e as mortes violentas são a primeira causa de óbito para a população masculina jovem,³ em especial nas camadas pobres. Nesse contexto, as taxas de homicídios praticados por pessoas estranhas ou por policiais e outros agentes públicos atingem majoritariamente homens negros jovens, o que explica, em parte, a menor expectativa de vida para a população masculina negra.⁴

Para as mulheres, as mortes violentas, por homicídios ou acidentes, não representam taxas significativas nos óbitos femininos.⁵ As doenças cardiovasculares, as neoplasias (principalmente o câncer de mama), as doenças do aparelho respiratório e também a Aids respondem como as principais causas de óbitos femininos. Embora a mortalidade associada à maternidade não esteja entre as dez primeiras causas de óbitos de mulheres,⁶ ela ainda se mantém em patamares altos no Brasil, particularmente se considerarmos que cerca de 92% desses óbitos poderiam ser evitados (cf. SPM, 2003), por meio de cuidados rotineiros na gestação, no parto e no puerpério. Seriam mortes evitáveis em sistemas de saúde preventivos e seguros.

Publicação elaborada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) afirma: “A ausência da variável cor na maioria dos sistemas de informação na área da saúde tem dificultado uma análise mais consistente sobre a saúde das mulheres negras no Brasil” (SPM, 2003, p. 49). Essa publicação, citando dados da Pnad/IBGE de 1996 relativos à atenção ginecológica, sublinha que, do conjunto das mulheres que, no ano anterior à pesquisa, realizaram exames ginecológicos, 37,1% eram brancas e 24,7% eram negras.

No que se refere à vitimização por eventos criminosos, pesquisa realizada na década de 1980 pelo IBGE destacou um dado importante na diferenciação entre homens e mulheres (IBGE, 1988). A grande maioria de crimes cometidos contra homens ocorre no espaço público, praticados por outro homem, com grande incidência de agressores desconhecidos. No caso das mulheres, a maioria dos crimes ocorre no espaço doméstico, cometidos por pessoas que privam da intimidade das vítimas, entre as quais maridos e companheiros.

É no campo da violência de gênero que as diferenças entre mulheres brancas e mulheres negras, com alta ou baixa renda, diminuem para dar espaço a um padrão social que absorve a violência contra as mulheres como um dado da cultura, chegando mesmo a considerá-la uma não-violência. Este é um grave obstáculo para a segurança das mulheres brancas e negras. No entanto, nem sempre tem sido considerado nas estatísticas ou nas representações sociais.

Agressor dentro de casa

Há consenso entre as pessoas que defendem os direitos humanos que a segurança de homens e mulheres significa a ausência do medo da guerra, do desemprego, da pobreza, da exclusão social e, por conseguinte, inclui o acesso à riqueza e aos direitos individuais e sociais, bem como aos bens culturais, ao progresso científico, à garantia de um meio ambiente saudável e sustentável. Muitas avançam mais e apontam, como necessários à segurança humana, a ausência do racismo, do sexismo e da homofobia e, por

consequente, reconhecem a importância da garantia, do respeito e da tolerância à diversidade humana.

No entanto, ainda são poucas as vezes que incluem a referência à ausência específica da violência de gênero como elemento fundamental para a segurança das mulheres e da sociedade como um todo. De fato, essa referência relativa a uma vida sem medo para as mulheres tem sido pouco destacada, em parte pela dificuldade de mensuração desse fenômeno e, em grande medida, por causa dos padrões culturais que negligenciam ou subestimam a ocorrência e as consequências dessas formas de violência. Por isso mesmo, a percepção de que a segurança humana para as mulheres significa também a superação da violência de gênero necessita ser constante e fortemente destacada.

Muito freqüentemente, as concepções de “desenvolvimento humano”, “direitos humanos” e “segurança humana” têm como parâmetros experiências masculinas, deixando de conhecer as diferenças de gênero e não revelando sensibilidade para as questões de gênero na segurança humana (ver Zeitlin & Mpoumou, 2004).⁷ A violência contra as mulheres, mesmo na família, e seus direitos reprodutivos são questões cruciais para a integridade física das mulheres e elementos centrais para sua segurança íntima e para a garantia dos direitos humanos fundamentais. Vale destacar ainda que a violência contra as mulheres difere muito da que é praticada contra os homens. O assédio, por exemplo, é um constrangimento permanente sobre a mobilidade de milhões de mulheres e limita seu acesso aos recursos e às atividades básicas (Zeitlin & Mpoumou, 2004).

Freqüentemente, a violência contra as mulheres e as meninas ocorre na família ou na casa, onde muitas vezes é tolerada e silenciada. Por isso, a negligência, o abuso físico e sexual e o estupro por membros da família ou pessoas próximas são sempre difíceis de serem detectados. Quando ocorrem denúncias, é frágil a proteção às vítimas ou a punição dos agressores (Zeitlin & Mpoumou, 2004).

Dados divulgados pela Fundação Perseu Abramo relativos a 2001, no que se refere à violência doméstica, indicam que, do conjunto das ocorrências investigadas de violência contra as mulheres, a responsabilidade dos parceiros, maridos ou companheiros variava

3 Dados do IBGE (Síntese de Indicadores Sociais 2003) relativos à cidade do Recife indicam que, entre jovens de 15 a 24 anos, a taxa de homicídios é de 179,5 mortes por 100 mil habitantes, fato que destaca essa cidade como a de maior índice de violência no país (apud SOS Corpo, 2004).

4 Ver, nesta edição do *Observatório da Cidadania*, o texto de Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (página 45)

5 No entanto, levando em conta diferenças regionais, dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco revelam que, no Recife, em 2004, as vítimas de homicídios distribuíram-se quase igualmente entre homens e mulheres (apud SOS Corpo, 2004).

6 Os dados nacionais devem ser relativizados em face das diferenças regionais. Segundo Anna Volochko, “o registro de óbitos femininos é menos abrangente e de qualidade menor que o de masculinos em quase todos os estados do país, com consequências ainda pouco quantificadas para a mensuração da mortalidade materna” (Volochko, 2003).

7 O texto de Zeitlin e Mpoumou está disponível, em inglês e espanhol, no CD-ROM que acompanha esta publicação.

entre 53% a 70% dos casos, dependendo da modalidade da agressão,⁸ confirmando o que a Pnad/IBGE de 1988 indicou.

Os dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro referentes ao primeiro semestre de 2002 também apontam um quadro semelhante: do total das vítimas de crimes de lesão corporal dolosa ocorridos no estado, nesse período, 33,7% eram homens e 66,2% mulheres. No que se refere à relação da vítima mulher com o agressor, em 93,8% das ocorrências registradas o agressor era conhecido e destes, 62,2% eram homens com as quais as vítimas tinham envolvimento amoroso, incluindo casamento.

No estado do Rio, também se verifica que 87% dos casos de estupro ocorreram na casa da vítima e foram praticados por conhecidos. Dos casos ocorridos fora de casa, 46,4% também foram cometidos por conhecidos. O estupro cometido por desconhecido é significativamente menor que aquele praticado por conhecido. Os dados relativos às lesões corporais e aos estupros apontam, portanto, para a “domesticidade” desses crimes e apresentam um desafio ao debate, habitualmente calçado na vítima masculina, sobre a violência urbana que ocorre no espaço público.

Gênero, raça/etnia e classe

É importante observar e refletir sobre a existência de diferentes patamares de segurança humana no Brasil, percebendo os distintos graus de vulnerabilidades. Com essa compreensão, a violência de gênero não pode ser pensada separadamente da violência racial que atinge mulheres negras e indígenas. Ela se agudiza quando se trata de mulheres trabalhadoras urbanas e rurais e, especialmente, meninas e adolescentes, grupo de grande vulnerabilidade social.

Mesmo considerando a precariedade de dados estatísticos nacionais, em alguns estados da Federação existem informações que permitem perceber a magnitude desse fenômeno, embora de forma incompleta pela existência de eventos que não são notificados e registrados pelas delegacias policiais ou que são registrados sem a indicação da raça/etnia das vítimas.

Ainda de acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro relativos a 2002, do conjunto das mulheres vítimas de agressões por pessoas com as quais

mantinham vínculos amorosos, 51,3% são brancas, 32,9% são negras e 13% são pardas. Isso revela que tanto brancas como não-brancas são suscetíveis a essa forma de violência. O perfil socioeconômico e o nível educacional das vítimas que denunciaram as violências revelam mulheres de baixa renda e de baixa escolaridade. No entanto, a violência doméstica e sexual não atinge apenas as mulheres pobres.

A invisibilidade da violência de gênero nas camadas de rendas média e alta e as estratégias das mulheres para lidarem com essa violência fazem com que suas características econômicas e culturais não estejam presentes no perfil de vítimas de violência doméstica e sexual. A violência de gênero nessas camadas sociais só aparece na mídia em situações extremas, quando ocorrem homicídios praticados por maridos ou companheiros, que, não raro, ainda alegam a tese da legítima defesa da

honra. O repúdio jurídico aos homicídios praticados sob esse argumento ocorreu em 1991, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão histórica, julgou que a tese da legítima defesa da honra não tem amparo legal (ver Hermann & Barsted, 1995).

Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, foram notificadas à polícia no estado, em 2002, 643 ocorrências de estupro no primeiro semestre, das quais 45,3% das vítimas eram mulheres brancas, 13,7% mulheres negras e 34,4% mulheres pardas. Novamente, é registrada pequena diferença entre brancas e não-brancas para essa forma de violência. Vale ressaltar que, no estado do Rio de Janeiro, em 2002, as mulheres brancas e não-brancas foram vítimas de crime de lesão corporal dolosa e estupro na mesma proporção. Outra informação importante é o fato de a faixa etária mais agredida ser a de jovens adolescentes.

A Convenção de Belém do Pará

A mais clara definição normativa de violência de gênero contra as mulheres está na Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – conhecida como Convenção de Belém do Pará –, aprovada em 1994 pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Com *status* legislativo nos países signatários, ela incorporou a definição contida na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, das Nações Unidas, de 1993.

Pela Convenção de Belém do Pará, entende-se por violência contra a mulher “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. A partir dessa convenção, considera-se violência física qualquer conduta que ofenda a integridade física de uma pessoa. A violência psicológica é definida como qualquer conduta que vise degradar ou controlar ações, comportamentos, crenças e decisões de outrem, por meio de ameaça direta ou indireta, humilhação, manipulação e isolamento, ou que cause prejuízo à saúde psicológica, à autodeterminação e ao desenvolvimento pessoal.

A violência sexual é compreendida como qualquer conduta que constranja uma pessoa a manter contato sexual físico

ou verbal, ou a participar de relações sexuais com uso de força, chantagem, suborno, manipulação, ameaça direta ou indireta ou qualquer outro meio que anule ou limite a vontade pessoal. Essas formas de violência podem ocorrer na família, no trabalho, na sociedade ou nas instituições do Estado.

A Assembléia Geral da OEA, que aprovou esta convenção, considerou que a violência de gênero contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens. Compreendeu também que a violência contra a mulher transcende todos os setores da sociedade, independentemente de sua classe, raça ou grupo étnico, níveis de salário, cultura, nível educacional, idade ou religião, e afeta negativamente as bases da própria sociedade.

Tal violência, no entanto, apresenta formas distintas de manifestações em contextos sociais específicos e, na maioria das vezes, é agravada por determinadas características das mulheres. Nesse sentido, torna-se necessário compreender que as mulheres não são um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo, mas também se diferenciam internamente e apresentam necessidades e vulnerabilidades distintas. ■

8 Dados da pesquisa “A mulher brasileira no espaço público e privado” (2001), da Fundação Perseu Abramo.

Duplo medo

A violência de gênero contra as mulheres tem tido visibilidade, no Brasil, por pressão dos movimentos de mulheres, que demandaram políticas públicas voltadas à superação dessa violência e à atenção às suas vítimas. Assim, desde meados da década de 1980, foram criados alguns instrumentos – como delegacias de mulheres, abrigos e centros de atendimento social e psicológico, serviços de atendimento e de orientação jurídica, serviços de saúde voltados para o atendimento aos agravos da violência sexual –, que, apesar de ainda escassos e pouco avaliados, representam avanços importantes que devem ser valorizados e monitorados para seu aperfeiçoamento e ampliação.

Além do medo da violência no espaço público, que atinge toda a sociedade, as mulheres temem a violência no espaço privado. A vivência desse duplo medo diminui em muito a força necessária de luta pelo acesso às demais condições de segurança humana, restringindo seu protagonismo social.

A violência de gênero contra as mulheres é, portanto, um dos mecanismos sociais principais para mantê-las em posições subordinadas às dos homens. Tal como acontece com a população negra, para as mulheres, em grande medida, ainda impera a regra cultural discriminadora do “conheça o seu lugar”, jocosamente associada ao fogão e à família – curiosamente o espaço doméstico onde, mesmo sendo o “seu lugar”, não estão salvas das “correções”.

No entanto, no debate nacional sobre o aumento da violência na sociedade brasileira e sobre as respostas institucionais a essa questão, pouco ou quase nada tem sido dito sobre a violência de gênero contra as mulheres. Esse debate está sempre fazendo referências à chamada violência urbana, visível nos assaltos, furtos, roubos, homicídios, rebeliões em presídios, embates entre facções de narcotraficantes e polícia. São manifestações de violência que ocorrem no espaço público e mobilizam a mídia, a população em geral, os(as) cientistas políticos(as), psicólogos(as), agentes governamentais, na tentativa de apontar para soluções das mais diversas naturezas e clamando contra a impunidade de quem pratica a violência.⁹

Nas ocorrências da violência de gênero contra as mulheres, em especial a doméstica e a sexual, em grande medida ocultada

pela dificuldade das vítimas em denunciá-las, são poucos os atores sociais que se manifestam e buscam explicações e soluções. Em grande medida, essas ocorrências não têm sido consideradas violências ou práticas criminosas por considerável parcela da sociedade e de agentes governamentais. Por isso, os agressores não compõem o contingente de violentos no imaginário social.

Marco normativo internacional

Desde a década de 1960, os movimentos feministas de diversos países, articulados internacionalmente, buscaram dar visibilidade social às distintas formas de discriminação e violência contra as mulheres de todo o mundo, dando início à construção de uma agenda política que incluía as mulheres como sujeitos de direitos humanos, com necessidades específicas. Esta agenda foi decisiva para a construção legislativa e doutrinária internacional orientada pelos princípios da igualdade e da equidade de gênero.

Além das discriminações e dos obstáculos encontrados ao acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, esses movimentos denunciaram e deram visibilidade aos agravos físicos e psíquicos sofridos pelas mulheres na vida pública e no espaço privado. Com o *slogan* “o privado é político”, trouxeram para o debate público a problemática das relações familiares marcadas por desigualdades em prejuízo das mulheres.

Sob a influência e a pressão desses movimentos, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, e, em 1972, a Assembléia Geral da ONU proclamou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, demonstrando preocupação com as violações dos direitos humanos das mulheres. Em 1975, a ONU realizou na Cidade do México a 1ª Conferência Mundial da Mulher, que impulsionou a aprovação, em 1979, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de

Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), dando valor jurídico à Declaração de 1967. Esta convenção em muito se beneficiou dos princípios e orientações normativas da Convenção Internacional contra a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CIEFDR), aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1968.

As duas convenções são paradigmáticas, pois, além de definirem o conceito de discriminação,¹⁰ pela primeira vez, incluíram no direito internacional o tema da diversidade humana e a necessidade da criação de proteções especiais voltadas às necessidades de sujeitos de direitos específicos, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que se referia a uma proteção geral, voltada a um sujeito de direito abstrato. A CIEFDR e a Cedaw reconheceram que, em quase todos os países do mundo, as discriminações por motivo de sexo e de raça produziam vulnerabilidades maiores para determinados grupos; portanto, proteções especiais deveriam ser promovidas pelos Estados membros signatários dessas convenções.

A diversidade humana não poderia ser tomada como fator para discriminações, mas deveria promover o reconhecimento de direitos especiais, até mesmo não se considerando como discriminação as medidas especiais temporárias tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado que tais grupos necessitam para usufruírem de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Impacto internacional

As conferências mundiais das mulheres realizadas em 1980 e 1985, respectivamente em Copenhague e em Nairóbi, foram espaços que propiciaram uma avaliação do impacto da Conferência do México e da Convenção Cedaw. Em Nairóbi, avaliou-se que o chamado progresso das mulheres

10 O Artigo 1º da CIEFDR e o Artigo 1º da Cedaw definem, praticamente com as mesmas palavras, a discriminação racial e a discriminação contra as mulheres como toda distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseada em raça ou em sexo, que tenha como objetivo ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, a fruição e o exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo.

9 Nesse contexto, ressurgem com força na sociedade a demanda pela segurança pública repressiva e as tentativas de desqualificar os princípios norteadores dos direitos humanos.

não se realizara e que novas estratégias deveriam ser promovidas em todo o mundo para alcançar metas capazes de eliminar as discriminações. Nessa conferência, os movimentos feministas destacaram especialmente o tema da violência contra as mulheres como um obstáculo à sua participação na vida social.

Em 1992, suprimindo a ausência do tema da violência contra as mulheres na Cedaw e reconhecendo a magnitude e a gravidade desse fenômeno em todo o mundo, além de seu impacto sobre a vida das mulheres, o comitê que monitora o cumprimento dessa convenção aprovou e colocou em vigor a Recomendação nº 19 sobre a violência contra as mulheres. A recomendação reconhece que essa violência é uma grave forma de discriminação, que reflete e perpetua a subordinação das mulheres e que, para a sua superação, nas esferas pública e privada, exige-se a atuação dos Estados membros, por meio de medidas legislativas e políticas sociais.

Em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, produziu impacto na comunidade internacional ao reconhecer que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a violência contra mulheres e meninas representa uma violação desses direitos, proclamando os Estados membros a adotarem a perspectiva de gênero em suas políticas como forma de eliminar a violência e a discriminação.

No Fórum Paralelo das ONGs, o Tribunal de Crimes contra as Mulheres, organizado por uma articulação de instituições feministas, apresentou à comunidade internacional os testemunhos de mulheres vítimas de violência de gênero, demonstrando que isso é um fenômeno de dimensões internacionais presente em todas as culturas, países e estratos sociais. O Tribunal mostrou também que a impunidade diante da violência contra as mulheres ocorre tanto em sociedades autoritárias como naquelas qualificadas de democráticas.

A partir da Conferência de Viena, todas as demais conferências das Nações Unidas na última década têm apontado para a necessidade de respostas institucionais à violência contra as mulheres, de forma a haver coerência na defesa da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Ainda em 1993, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, por meio da Resolução 48/104, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, que se

constitui em um marco na doutrina jurídica internacional. Esta declaração subsidiou, com seus princípios e orientações, a elaboração, em 1994, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, chamada Convenção de Belém do Pará (ver texto da página 55).

O tema da violência contra a mulher nas suas distintas formas de manifestação está presente também no Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994, no Cairo. Tal plano reconhece que a violência contra as mulheres tem profundo impacto sobre a saúde das mulheres, em especial sobre a saúde sexual e reprodutiva, e conclama os Estados membros a elaborar leis e implementar políticas para a eliminação dessas violências.

Compromissos assumidos

A Declaração da 4ª Conferência Mundial da Mulher, realizada em 1995, em Pequim, também destacou o tema da violência contra a mulher. Sua plataforma de ação incluiu um capítulo inteiro sobre esse tema e considerou, tal como na Conferência de Viena, a violência contra as mulheres como um obstáculo à igualdade, ao desenvolvimento e à paz. A plataforma chamou a atenção para o reconhecimento e a proteção da liberdade das mulheres de tomarem decisões sobre suas vidas, incluindo as decisões nos campos da sexualidade e da reprodução, sem coerção, discriminação ou violência.

Em 2001, na Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, organizações de mulheres negras denunciaram a articulação da violência de gênero com a violência racial. Tal combinação foi evidenciada também pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, no exame e na avaliação dos relatórios nacionais sobre discriminação racial de distintos países que aderiram a essa convenção (CIEFDR). O comitê assinalou que existem circunstâncias nas quais a discriminação racial afeta apenas as mulheres, de maneira e grau diferentes da que atinge os homens. Tal discriminação racial poderá frequente-

mente deixar de ser percebida se não houver um reconhecimento ou uma aceitação das diferentes experiências de vida de mulheres e homens, na vida pública ou privada.¹¹

Paralelamente às convenções e aos planos de ação das conferências, os diversos comitês de direitos humanos das Nações Unidas, em especial o Cedaw, têm elaborado recomendações gerais e específicas aos Estados membros voltadas para superação da violência contra as mulheres. Destacam, para tanto, dois princípios normativos: o da não-discriminação, como base para a eliminação da violência, e o da quebra da dicotomia entre o público e o privado, no que tange à violência doméstica, incluindo o abuso sexual, especialmente em relação às crianças.

No que se refere à violência sexual, em especial aquela praticada contra as crianças, os comitês recomendam que a proteção deve nortear-se por um conjunto de princípios, tais como: o da eliminação da discriminação, tendo em vista que esta acentua o risco de violência; o da privacidade, como forma de proteção da vítima de exploração sexual; o da reintegração social da vítima da violência sexual; o da não-estigmatização da vítima de violência sexual; o da quebra do silêncio, no que tange à exploração sexual;¹² entre outros que incluam, por exemplo, a expulsão do agressor do ambiente doméstico.

O Brasil, como os demais Estados membros das Nações Unidas e da OEA, assinou e ratificou todas as convenções e tratados de direitos humanos, bem como os planos e programas de ação das conferências da década de 1990 que incluíram esses princípios. Isto significa que assumiu o compromisso de prover a equidade e a igualdade de gênero e étnica/racial como questão de segurança humana. Para tanto, faz-se necessário, especificamente no que se refere à violência de gênero, que o Estado brasileiro atue no sentido de mudar práticas e mentalidades, alterando os padrões discriminatórios socioeconômicos, culturais, políticos e sociais que informam e alimentam as relações de poder, contribuindo para a mudança da situação de subordinação das mulheres e garantindo a sua segurança. ■

11 General Comments adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 56 Session (2000). General Recommendation XXV on Gender-Related dimension of Racial Discrimination.

12 Sobre uma campanha nacional pela quebra do silêncio em relação à exploração sexual, ver um texto do Comitê sobre os Direitos da Criança: *Concluding observations on the Committee on the Rights of the Child: Mozambique* (apud BARTSTED et al., 2003).

Homicídio e suicídio nas relações afetivas

Analba Brazão Teixeira¹

A pesquisa “Diagnóstico da violência física e sexual contra o sexo feminino na cidade de Natal”,² baseada nos registros da Delegacia da Mulher de Natal, teve como base os processos de crimes contra as mulheres nas varas criminais e os registros de abuso sexual contra meninas no SOS Criança. No período estudado (1986 a 1996), foram registrados 115

casos de mulheres mortas por seus companheiros, ex-companheiros, namorados e ex-namorados. Alguns dos crimes julgados apresentaram a justificativa da defesa da honra.

Vale salientar que a mesma pesquisa revelou crimes conjugais cometidos por mulheres. Também foram identificados oito casos de homicídios seguidos de suicídio. Esse dado levou ao questionamento sobre a diferença entre os crimes nos

quais um dos parceiros mata e argumenta a legítima defesa da honra como motivação e aqueles em que se pratica homicídio seguido de suicídio.

Para o entendimento desse fenômeno, investigaram-se o ciúme, a honra, a masculinidade e a violência nas relações conjugais, buscando compreender as concepções do masculino e do feminino que alimentam a prática do homicídio e do suicídio. No texto “Os espelhos e as

Quadro 1 – Características elementares dos casos identificados nos jornais

	Grupo 1 (a)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (c)	Grupo 2
Ciúme	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim
Traição	Não	Não	Suspeita	Não	Não	Não	-	Não	Não	Suspeita
Desemprego	Não	Não	Falência	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Dívida	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Depressão	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Violência conjugal	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Ameaça de separação	-	-	Sim	Sim	Não	Não	-	-	Sim	Sim
Separação	Sim	Sim	-	-	Não	-	Sim	Sim	-	-
Situação do casal no dia da ocorrência	Casados durante 12 anos. Separados há um mês	Namorados durante quatro anos. Separados há um mês	Casados durante um ano e sete meses	Juntos há um ano	Não	Casados durante 16 anos	Separados há dois meses	Separados	Casados durante 16 anos	Namorados durante três anos
Ocorrência	Tentativa de H/S	Tentativa de H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S

H/S – homicídio e suicídio.

1 Coordenadora da ONG Coletivo Leila Diniz – Ações de Cidadania e Estudos Feministas e membro da Coordenação Nacional da Articulação de Mulheres Brasileiras.

2 A pesquisa foi realizada pela Casa Renascer, tendo sido concluída em abril de 1999 e publicada no livro *Histórias para contar: retrato da violência física e sexual contra o sexo feminino na cidade de Natal*, organizado por Analba Brazão Teixeira e Míriam Pillar Grossi.

Quadro 2 – Os casos estudados na pesquisa

Caso 1	Jovens casados há um ano e sete meses, sem filhos. Ele a mata e se mata.	Existência de ciúme e ameaça de separação.
Caso 2	Namoraram por três anos. Ela o mata e se mata.	Existência de ciúme, violência conjugal e ameaça de separação.
Caso 3	Casados há 16 anos, quatro filhos. Ele mata três filhos, a esposa e se suicida. A quarta filha sobrevive com seqüelas.	Existência de ciúme, violência conjugal e ameaça de separação.
Caso 4	Viviam juntos há um ano. Ele a mata e se mata.	Existência de ciúme e ameaça de separação.
Caso 5	Viveram juntos durante 12 anos, um filho em comum. Ela com dois filhos do segundo casamento. Ele com três filhos do primeiro casamento. Tenta matá-la com quatro tiros e se suicida em seguida.	Existência de ciúme e violência conjugal. Estavam separados há um mês.

marcas”, Lia Zanotta observou que, quando se quebram as regras estabelecidas na linguagem do contrato conjugal, desencadeiam-se crises marcadas pelo “ciúme”, revestido do medo de “perder o controle” da companheira de quem o cônjuge se sente “dono”.

Ao assassinar a companheira, o homem tenta justificar o seu ato pela defesa da sua honra, maculada por sua companheira ao “quebrar o contrato conjugal”. Nos casos de homicídio seguido de suicídio, qual seria a justificativa de matar e se matar em seguida?

A categoria “honra” pode ser utilizada como um viés de análise para se compreender as identidades de gênero. É necessário não perder de vista que a construção das identidades de gênero constitui-se em um fenômeno cultural, estabelecido segundo regras específicas de cada cultura, que se manifestam nas relações de parentesco, na divisão de trabalho, em esferas públicas e privadas, no poder, na religião, na sexualidade e, principalmente, nos critérios de moralidade sexual, definidos diferente-

mente para homens e mulheres. Essas regras delineiam os códigos de moralidade que influenciam a construção das representações em torno do masculino e feminino.

No Brasil, outros elementos relacionados à construção simbólica masculina que contribuem para a recorrência desses crimes são, por exemplo, o fato de o homem não conseguir manter financeiramente seu lar ou de a mulher assumir em conjunto com ele a manutenção doméstica, função socialmente estabelecida como responsabilidade masculina. Um homem sem trabalho, no imaginário social, é um homem sem valor.

Os crimes analisados têm quase sempre a mesma razão: ciúme e separação. São fatores também recorrentes nos homicídios seguidos de suicídio, embora não possam ser considerados os únicos para que o homicídio-suicídio se concretize.

Nos dez casos selecionados no Rio Grande do Norte, entre 1995 e 2002, observou-se que o fenômeno acontece independentemente de classe social,

etnia e geração. Os casos de homicídios-suicidas apresentaram algumas características comuns, que orientaram sua classificação. No Quadro 1, o grupo 1 é formado pelos homens que mataram as suas companheiras e se mataram. Nesse grupo, observam-se três tipos de situações: (a) o homem tentou matar a companheira e se matou; (b) o homem matou sua companheira e se matou; (c) o homem matou sua companheira e três filhos e se matou. No grupo 2, situa-se o único caso de homicídio seguido de suicídio em que o agente era uma mulher.

Nos casos identificados, havia situações recorrentes, algumas delas com maior frequência: existência de ciúme (9), violência conjugal (6), ameaça de separação (4) e separação concretizada (4).

Em 17 anos (1986 a 2003), ocorreram 23 homicídios seguidos de suicídios no Rio Grande do Norte, o que corresponde à média de 1,3 ao ano. Em 2004, o número de ocorrências cresceu: somente até agosto, ocorreram cinco homicídios seguidos de suicídios. ■

Quadro 3 – Idade, profissão e escolaridade dos homicidas-suicidas e das vítimas dos casos estudados

Caso	Idade		Profissão		Escolaridade	
	H/S	Vítima	H/S	Vítima	H/S	Vítima
1	26	26	Ex-empresário	Enfermeira	Superior Incompleto	Superior completo
2	25	24	Comerciária	Assessor parlamentar	Ensino médio completo	Ensino médio incompleto
3	37	29	Mecânico	Dona de casa	(sem informação)	(sem informação)
4	37	40	Militar	Funcionária pública estadual aposentada	(sem informação)	(sem informação)
5	47	37	Autônomo	Dona de casa	(sem informação)	Superior incompleto

Referências bibliográficas

- BARSTED, Leila Linhares; PIOVESAN, Flávia; VENTURA, Miriam; IKAWA, Daniela. *Direitos sexuais e direitos reprodutivos na perspectiva dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Advocaci, 2003.
- CARNEIRO, Suely. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA. *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Tanako, 2003.
- HERMANN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar*. Rio de Janeiro: Cepia, 1995.
- IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Suplemento sobre justiça e vitimização*. 1988.
- PAIXÃO, Marcelo. Nas encruzilhadas da democracia: um olhar sobre as desigualdades raciais no Brasil. In: GONÇALVES, Eliane (Org.). *Desigualdades de gênero no Brasil*. Goiânia: Grupo Transas do Corpo, 2004.
- SORJ, Bila; GOLDENBERG, Mirian. Entrevista com Sheila Rowbotham. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, Ifcs/UFRJ, v. 6, n. 2, p. 358-369, 1998.
- SOS Corpo. *Dados e análises*. Recife: SOS Corpo, 2004.
- SPM. *Documento de participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – Cedaw*. 2003.
- _____. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e diretrizes*. Brasília: SPM, 2003 a.
- VOLOCHKO, Anna. A mensuração da mortalidade materna no Brasil. In: BERQUÓ, Elza (Org.). *Sexo & vida – Panorama da saúde reprodutiva no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.
- ZEITLIN, June; MPOUMOU, Doris. No human security without gender equality. *Social Watch Report 2004 – Fear and want: obstacles to human security*. Montevideu, ITem, 2004.

Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional

O debate em torno da questão alimentar e nutricional tem articulado as diferentes dimensões do direito à alimentação e repercutido intensamente na institucionalidade pública. No percurso em que propostas e diretrizes são refeitas, perdas e ganhos são contabilizados. Perceber algumas importantes lições a partir da experiência brasileira pode, de alguma forma, contribuir para pavimentar novos caminhos e desenhar novas perspectivas.

Luciene Burlandy e Rosana Magalhães¹

Nos últimos anos, a discussão sobre o direito à alimentação e o desenho de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional (SAN) vem sendo ampliada no cenário internacional e, também, no Brasil. Como aponta o relatório brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma, em 1996, a política de SAN tem como alvo garantir a possibilidade de uma alimentação saudável, acessível, de qualidade e em quantidade suficiente. Representa, portanto, uma condição para o desenvolvimento integral, equitativo e sustentável. Assim, a questão alimentar e seu significado ampliado passam a ocupar a agenda pública, retomando, em grande parte, os esforços empreendidos pelo médico e sociólogo Josué de Castro na década de 1940, na direção de tornar a alimentação prioridade política e demanda coletiva no país.

No entanto, além de novas convicções e perspectivas, a trajetória recente de construção de uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional evidencia novos impasses e dilemas. Vários acontecimentos revelam as diversas abordagens e alternativas políticas incorporadas ao debate: a realização da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986; o surgimento de mobilizações sociais como a Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e pela Vida em 1993; a

criação de novas institucionalidades, como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, 1993 e 2003), o Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN, 1998) e os fóruns estaduais; e a realização, em 1994 e 2004, de duas conferências nacionais de SAN.

O enfoque restrito que emergiu após a Primeira Guerra Mundial, voltado à garantia estratégica da produção de alimentos e que originou o conceito de segurança, foi revisto, e ganhou destaque a discussão de novos aspectos, como a equidade nutricional, a intersectorialidade e o desenvolvimento de circuitos alimentares sustentáveis. No entanto, ainda que nesse processo tenham sido forjadas ferramentas importantes para o alcance da alimentação de qualidade pela população brasileira, dimensões distintas da noção de direito à alimentação – direito do consumidor, direito humano e direito de cidadania – muitas vezes tendem a se sobrepor e se confundir.

Nesse sentido, quais seriam as especificidades e contribuições de cada enfoque? Quais repercussões concretas que o debate em torno dessas concepções tem trazido para o campo das políticas públicas? Quais as especificidades da experiência brasileira nesse processo? Quais seriam as estratégias prioritárias para a construção de conexões virtuosas entre as várias faces do direito à alimentação (direito humano, de cidadania, do consumidor)?

Sem pretender esgotar essas questões, este texto busca empreender uma breve análise das possibilidades de interação das várias faces do direito à alimentação no processo de construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional.

A alimentação como direito

Na perspectiva do liberalismo político, em que o cidadão e a cidadã são entendidos como indivíduos racionais, com talentos e habilida-

des que garantam seu acesso aos bens produzidos prioritariamente no âmbito do mercado – entre eles, o alimento –, o direito à alimentação, em linhas gerais, é delimitado como um direito de consumidores e consumidoras. No entanto, a afirmação desse direito, embora seja uma exigência inegável, não esgota as tensões ligadas à consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional, pois, além do mercado, outros princípios regem a distribuição dos alimentos e o acesso a eles na direção da garantia da equidade nutricional e da alimentação saudável. Na verdade, como mostrou Karl Polanyi, “a descoberta mais importante das pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais” (2000, p. 65).

Diferentemente do credo liberal, os indivíduos não se encontram atomizados, mas participam de circuitos de sociabilidade, os quais, em última análise, dão sentido aos bens, serviços e ao conjunto de mercadorias consumidas. Ao mesmo tempo, como analisa Amartya Sen (1982), existem diferentes chances e oportunidades de conquista da segurança alimentar para além da via do mercado; elas estão ligadas ao perfil de inserção social dos indivíduos. Esse conjunto de prerrogativas ou *entitlements*, em última análise, aponta para a existência de uma pluralidade de formas de acesso aos alimentos a serem valorizadas e compreendidas em sua dimensão coletiva, e não só individual.

Em outra direção, o direito humano à alimentação, integrado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc),² desenha um novo cenário para

¹ Luciene Burlandy é professora da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF), doutora em Saúde Pública e integrante da secretaria executiva do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN). Rosana Magalhães é pesquisadora associada do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

² Ver a elaboração do relatório brasileiro relativo à implementação do Pidesc (Valente, 2002).

a implementação e consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional. Para Valente, “a fome e a alimentação, dentro de uma perspectiva de direitos humanos, são facetas de um fenômeno muito mais amplo. Elas incorporam dimensões relacionadas às diferentes necessidades históricas, culturais, psicológicas e espirituais dos seres humanos, incluindo a questão básica da dignidade” (2002). Nessa abordagem, o direito à alimentação seria um direito inerente ao ser humano e, portanto, universal e regido internacionalmente. Tal concepção, na verdade, não é nova: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 previa o direito à alimentação, o qual posteriormente foi reiterado na Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma em 1996.

Nessa perspectiva, a dimensão do direito humano indica um conjunto de necessidades que devem ser garantidas independentemente das demais formas de inserção do indivíduo na sociedade, incluindo a cidadã. Por exemplo, o exercício dos direitos de cidadania implica a formalização, pelo indivíduo, de sua inserção numa determinada sociedade com delimitação territorial legal definida, onde, em última instância, são implementadas ações necessárias para garantia real desses direitos. As falhas nesse processo de inserção e a não-universalização das prerrogativas de cidadania, que geram iniquidades e diferentes formas de discriminação social, abrem caminho para lutas por espaços supranacionais de exercício da justiça. Esses fóruns internacionais, por sua vez, necessitam de um arcabouço construído com bases supranacionais, portanto, humanas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tal arcabouço consiste num conjunto de prerrogativas desejáveis para qualquer ser humano, em qualquer contexto de cidadania nacionalmente formalizada. Esse *locus* de justiça torna-se um contraponto e uma referência externa para a avaliação de políticas públicas em contextos locais. No entanto, para que suas demandas e seus princípios adquiram materialidade, ele tem que operar necessariamente sobre os contextos de políticas públicas nacionalmente constituídas.

Portanto, a luta pela garantia do direito humano à alimentação não pode prescindir da luta pela garantia de inserção dos indivíduos num contexto de cidadania política, econômica e social. Não basta que os indivíduos tenham seus direitos garantidos apenas na perspectiva humana, e não na ótica cidadã. Na sociedade contemporânea, desse modo, uma prerrogativa fundamental é a de existir não apenas como ser humano, mas como cidadão(ã) inserido(a) numa determinada comunidade sociopolítica.

Perspectivas humana e cidadã

Seguindo essa linha analítica, podemos incorporar a abordagem da segurança humana, que emerge da demanda por uma aplicação de critérios de segurança mais centrados no ser humano, ante ameaças transnacionais, que envolvem desde o impacto das armas nucleares até as consequências dos diferentes modelos de desenvolvimento econômico, político e ambiental, bem como do terrorismo internacional e do tráfico de armas e drogas. O conceito de segurança humana pode remeter também ao atendimento a um conjunto de direitos (alimentação, habitação, saúde, educação, proteção contra violência) e a um Estado que não oprima seus cidadãos e cidadãs e governe com seu consentimento (Frechette *apud* Samad, 2004). A segurança humana, portanto, pode ser entendida como liberdade diante de possíveis ameaças aos direitos humanos, incluindo, nesse aspecto, uma perspectiva já desenvolvida por Amartya Sen (2001).

Algumas definições do termo, no entanto, tendem a demarcar claramente o contraponto entre a perspectiva humana e a cidadã. “Em vez de considerar a segurança em relação aos indivíduos como cidadãos (ou seja, em referência ao Estado), nosso enfoque considera a segurança em relação aos indivíduos como pessoas” (Graham & Poku, 2000).

Diferentes concepções do termo incorporam como questão prioritária a dimensão da governança e responsabilização pública e privada na garantia do direitos humanos,

para promoção da segurança humana. O pertencimento a um Estado é, portanto, um direito de todo ser humano, e o conceito de segurança humana torna-se complementar ao conceito de segurança do Estado, que é territorial. Desse ponto de vista, as ameaças à segurança humana incluem condições que nem sempre se apresentam para a segurança estatal.

O significado social dos alimentos

Sem dúvida, a importância intrínseca da afirmação de diferentes dimensões do direito humano é clara, uma vez que possibilita a construção de uma linguagem e um território comum de lutas. No entanto, a efetivação desses direitos e a emergência de um sólido arcabouço legal e institucional capaz de tornar o direito humano realidade na maioria dos países e, especialmente no Brasil, impõem o diálogo com outras dimensões do direito, especialmente a cidadã. Verifica-se, assim, a necessidade de reconhecer não só a força, mas também as possíveis fragilidades, na perspectiva do direito humano como “farol” para as diversas experiências de políticas sociais de segurança alimentar e nutricional.

Em parte, tais fragilidades residem no fato de que, apesar do apelo simbólico, filosófico e humanitário da noção de direito humano, que remete a um ser humano essencial, é no plano da nação que são socialmente construídos os critérios responsáveis por definir o que é ou não direito. O que é aceito ou não por um determinado grupo como justo, como direito ou como critério redistributivo depende do significado social dos bens e de como eles são transformados e apropriados por conflitos e embates políticos concretos. Como ressalta Rorty, “a obrigação moral, nesta perspectiva, deve ser associada a muitas outras considerações, em vez de automaticamente triunfar sobre elas” (1994, p. 241).

Assim, é o significado social dos alimentos, compartilhado e tecido historicamente, que, em última análise, apontará por quais caminhos e mecanismos serão distribuídos em cada sociedade. Ou seja, para além das prerrogativas de uma condição natural e

essencial vinculada à perspectiva da raça humana, parece ser fundamental avançar um pouco mais, a fim de entender o processo real no qual múltiplos pontos de vista entram em disputa nos cenários locais de implementação de políticas de alimentação e nutrição. Tais cenários podem fazer emergir os limites dessa concepção universalista e a necessidade de criar novas mediações em um território ambíguo de articulação entre as dimensões privada e pública da alimentação humana.

Segundo Schwartzman (2004), um caminho para tornar a idéia dos direitos humanos menos “imperialista” e “triumfalista”, abrindo espaço para a negociação entre perspectivas conflitantes, seria percebê-la como um ponto de partida para o diálogo, o que pressupõe o reconhecimento de interesses contraditórios. Na perspectiva do autor, a idéia de direito humano refere-se a um tipo de inserção e pertencimento que é muito geral e dificilmente materializável: a inserção na raça humana. No entanto, a raça humana não existe como tal; ela existe e se organiza em grupos que definem regras próprias, por meio de mecanismos políticos que estão para além da própria noção de ser humano essencial. Os indivíduos e grupos confrontam-se, assim, com múltiplas exigências e demandas, muitas vezes conflitantes. Por outro lado, a definição de direitos naturais não estabelece mecanicamente o acesso a direitos positivos e reais. Esse dilema, na verdade, acompanha toda a trajetória de consolidação dos direitos.

Em outras palavras, como estabelecer politicamente uma agenda em torno do direito à alimentação? Como criar uma institucionalidade capaz de efetivar, respeitando heterogeneidades culturais e simbólicas, o acesso universal aos alimentos? Como compatibilizar as dimensões privada e pública do consumo alimentar? Que tipo de bem é o alimento? Quais os critérios de justiça para redistribuir esse bem? Se há consenso de que se trata de um direito, o mesmo não ocorre no que se refere à garantia desse direito e o que cabe ao Estado nesse processo. Ao mesmo tempo, se a idéia do direi-

to humano contribui de maneira mais tênue para a compreensão da diversidade das demandas e, portanto, para a pluralidade de alternativas de cooperação e de interações conflitivas postas no processo de efetivação de sistemas de segurança alimentar, como enriquecer e ampliar seu alcance?

Seguridade social: exigência política

Como aponta Dahrendorf (1992, p. 29), é complexa a dinâmica entre os direitos (construídos no espaço da política e concretizados por meio da capacidade institucional de garantir ou não o acesso coletivo a bens e oportunidades) e os provimentos (mercadorias e serviços que confirmam os diferentes perfis de bem-estar). Para o autor, os direitos ou as prerrogativas descrevem a relação das pessoas com mercadorias e serviços, ou seja, representam as fronteiras ou mesmo as barreiras sociais, por meio das quais o acesso a diferentes bens, entre os quais os alimentos, é legitimado ou bloqueado. Nesse sentido, as prerrogativas e os provimentos combinam-se permanentemente, causando efeitos recíprocos, e o resultado será sempre algo em aberto, fruto de um “equilíbrio das tensões” ligadas a diferentes níveis de poder e decisão.

Nos chamados Estados de bem-estar, o acesso à alimentação tornou-se gradativamente uma garantia vinculada à condição de cidadão(ã). Por meio da expansão do emprego e da renda, como fontes legítimas de suprimento das necessidades básicas, combinada ao processo de ampliação do *status* político do indivíduo como membro da nação e portador de direitos, foi possível desvincular bens e benefícios sociais – entre eles, a alimentação – de contribuições prévias ou da lógica estrita do mercado.

São assim incorporados novos princípios para o acesso aos alimentos, desvinculados tanto da perspectiva da caridade e da doação, como da noção de mérito ou privilégio. Ainda que o conceito de cidadania e a compreensão do papel do Estado territorial venham sendo transformados a partir das intensas e complexas metamor-

foses ligadas à internacionalização da economia e ao processo de globalização, vale lembrar que o Estado-nação ainda é importante para a formação de identidades culturais e, também, para o enraizamento de novos espaços públicos e esferas de governança (Vieira, 2001).

No Brasil, como observam vários autores, a trajetória de exclusão, clientelismo e autoritarismo que marcou a nação foi responsável pela baixa “eficácia simbólica” da linguagem dos direitos de cidadania (Telles, 1994). Numa trágica combinação de centralização decisória, assistencialismo, corporativismo, superposição de clientela e objetivos e baixíssimo controle social, a política social mais favoreceu privilégios, seletividade e desperdícios de recursos do que a efetivação das prerrogativas do cidadão e da cidadã.

Contudo, a partir da Constituição de 1988, a noção de direito de cidadania assumiu relevância no cenário nacional, a ponto de essa Carta Magna ser identificada como Constituição Cidadã. Nesse momento, culminando um processo turbulento de negociação, cooperação e conflito de interesses, emergiu o conceito de seguridade social. A reconstrução democrática era entendida como um movimento na direção da equidade. Na perspectiva da seguridade social, como aponta Viana (2003), estariam diluídas as fronteiras entre previdência e assistência, desvinculando-se, portanto, a extensão dos benefícios sociais da capacidade de trabalhar e, também, da contribuição prévia e proporcional de cada segmento social.

Ao mesmo tempo, as necessidades da população, no que se refere ao bem-estar e à proteção salarial, passariam a orientar a cobertura, enfraquecendo, assim, a lógica do seguro como fio condutor da política social. Nesse aspecto, a saúde – e podemos dizer que também a alimentação – passou a integrar o circuito virtuoso e solidário da seguridade social. Ainda que o texto constitucional não tenha incluído explicitamente o direito à alimentação, tal prerrogativa surge ancorada na concepção ampliada

de saúde como acesso à alimentação, à terra, à habitação, ao saneamento, ao trabalho e ao lazer. Reconhecida como direito dos cidadãos e das cidadãs e dever do Estado, a garantia de acesso universal à saúde e à alimentação torna-se uma exigência política que supera a assistência médica restrita a trabalhadores e trabalhadoras inseridos no sistema de previdência social ou a distribuição de alimentos para as famílias pobres.

Reversão da agenda de mudanças

No entanto, como apontam Fleury (1997) e Viana (2003), a proposta de seguridade social brasileira tornou-se contraditória ao manter princípios e critérios distintos de distribuição dos benefícios públicos. Assim, necessidade, incapacidade e proteção a trabalhadores e trabalhadoras alternaram-se em um arranjo híbrido e excludente. O Orçamento da Seguridade Social, que integraria os recursos das várias fontes de financiamento – as contribuições advindas do salário dos(as) trabalhadores(as), autônomos(as) e empresários(as) e os recursos oriundos do lucro líquido das empresas financeiras e do faturamento, o Cofins –, não foi concretizado.

A gestão unificada dos recursos foi inviabilizada, e as áreas da saúde, previdência e assistência permaneceram definindo metas isoladamente. Como analisa Viana (2003), desde 1993 a perspectiva de “contaminação solidária” entre os setores da saúde e previdência vem sendo esvaziada. Isenção fiscal, sonegação, salários baixos e aumento do desemprego são problemas que se somam ao não-repasse dos recursos pelo Tesouro e levam à diminuição do fluxo de recursos para a seguridade.

Nesse quadro de “reversão da agenda de mudanças” consolidada no fim da década de 1980, surgem dilemas importantes para a concretização dos princípios de universalidade, gestão democrática e equidade. As áreas da saúde, previdência e assistência caminham, hoje, muito mais para a disputa e segmentação de interesses do que para o amadurecimento da solidariedade como fio condutor para a política social. Nesse pro-

cesso, portanto, o debate pode caminhar para a luta por políticas próprias de alocação de recursos em cada área que integra a seguridade social, e não para a rediscussão dos rumos tomados até aqui.

Sem um desenho claro para a política social como face constitutiva da cidadania, são reatualizadas velhas dicotomias, criadas falsas polêmicas e preservados interesses corporativos. Como exemplo, o debate em torno da contabilização das despesas custeadas pelo Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2001, como ações e serviços de saúde, em vez de suscitar um retorno aos princípios que orientaram a reforma constitucional e o resgate do Orçamento da Seguridade Social, tende a alimentar, em alguns momentos, a adoção de estratégias seletivas e segmentadas.

Pobreza e saúde são fenômenos indissociáveis, porém distintos. Uma intervenção eficaz sobre ambos os problemas requer perceber singularidades e complexas mediações. Tanto autonomizar completamente essas áreas como dissolver suas especificidades forjam um caminho estéril para a redefinição de mecanismos solidários capazes de garantir bem-estar. Igualmente, no que se refere ao debate em torno da segurança alimentar e nutricional, é necessário estabelecer tanto distinções como pontos de contato entre as várias faces da proteção social. Como vários autores observam, segurança alimentar e combate à fome não são sinônimos (Maluf, Valente & Menezes, 1996). Desse modo, a segurança alimentar e nutricional, como face do desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, não se reduz ao combate à miséria.

Não se trata, assim, de estimar apenas o impacto da pobreza no estado nutricional e vice-versa, mas entender conexões muitas vezes contraditórias e que só serão desvendadas por meio de uma política de segurança alimentar e nutricional com vocação universal e pautada nos direitos de cidadania, capaz, ao mesmo tempo, de reconhecer a importância da negociação e da pactuação entre diferentes atores sociais. O que orienta

a perspectiva de seguridade social é a busca de um patamar de benefícios sociais que não produza estigmatização e focalização espúrias, pela diminuição de recursos, mas, ao contrário, que satisfaça as exigências mínimas de renda, trabalho, alimentação, acesso à saúde, educação e saneamento. Serão essas exigências qualificadas em sua diversidade que devem consubstanciar um projeto unificado de proteção social e de segurança alimentar e nutricional.

O Consea e os novos atores sociais

Desde a década de 1930, o governo brasileiro vem realizando ações na área de alimentação e nutrição, principalmente nos campos da suplementação alimentar, produção e comercialização de alimentos e educação alimentar. Essas ações são desenvolvidas por diferentes setores de governo. A coordenação e a intersectorialidade delas sempre foram desafios importantes a serem enfrentados. Também, a falta de equidade de acesso e a participação social em todo o processo de formulação e implementação das ações se definiram historicamente como questões-chave a serem equacionadas.

Além da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, citada anteriormente – que, como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), reforça o princípio da alimentação como direito de cidadania –, a partir da década de 1990, diversos arranjos políticos institucionais surgiram no país, visando superar esses problemas. Em 1993, o combate à fome foi eleito como prioridade nacional, e elaborou-se um plano de ação com base nos princípios da intersectorialidade, participação social, equidade, parcerias Estado–sociedade e descentralização. Foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), como órgão de aconselhamento da Presidência da República, reunindo representantes do governo e da sociedade que tinham envolvimento com o tema. A aproximação entre setores governamentais e sociedade civil contribuiu para a maior coordenação e integração das ações desenvolvidas.

No período de 1995 a 2002, a questão da segurança alimentar e nutricional deixou de ser tratada como eixo estratégico de desenvolvimento, dando lugar ao combate à pobreza como alvo importante do governo, guardadas as possíveis críticas aos arranjos de implementação. Mas com a renovação política do governo federal em 2003, a segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foram assumidos como prioridade nacional. O projeto Fome Zero sintetiza as principais estratégias para o alcance desses objetivos, abarcando ações de diferentes setores de governo (saúde, educação, trabalho, agricultura, entre outros), prevendo medidas emergenciais destinadas a grupos em situação de risco e formulando propostas voltadas a alterar os condicionantes estruturais da insegurança alimentar, como geração de emprego e renda, reforma agrária e apoio à agricultura familiar.

Nesse processo de reintrodução do tema na agenda pública, o Consea foi atualizado e passou a estimular mais fortemente o diálogo com a pluralidade de fóruns de segurança alimentar e nutricional existentes no país. Os Conseas estaduais e municipais multiplicaram-se e tornaram-se espaços plurais de discussão de proposições. Com efeito, a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, em março de 2004, como parte das ações do novo Consea, deu visibilidade e legitimidade à mobilização prévia nesses espaços ampliados de debate. O desenho de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional que emergiu do encontro reflete, em grande parte, as perspectivas dos múltiplos atores sociais que participaram das conferências estaduais e municipais promovidas pelos fóruns e Conseas estaduais e municipais.

Frutos desse debate plural são, em última instância: a proposta de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com Lei Orgânica e orçamento próprio, gestão participativa, regionalizada e com definição clara de papéis dos três níveis de governo; a construção de um sistema nacional integrado de informações em segurança alimentar e nutricional que possibi-

lite o monitoramento da situação de SAN dos diferentes grupos populacionais e subsidie a formulação da política nacional de SAN; e a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação.

A plataforma brasileira

O país também avança em relação à institucionalidade do direito humano à alimentação, no contexto do debate internacional sobre o tema. O Comentário Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) destaca a importância dos instrumentos legislativos e dos recursos judiciais nacionais que permitam a invocação desses direitos nos tribunais internacionais. Para que a prerrogativa do direito humano ganhe materialidade institucional, cada país deve definir metas, prazos e estratégias para a alocação de recursos, por meio de políticas públicas, e qualquer indivíduo que considerar ter sido violado em relação a seus direitos deve ter acesso a recursos administrativos e judiciais que garantam a devida reparação, por meio de restituição, indenização, compensação ou garantias de não-repetição.

No plano internacional, um instrumento constituído para monitorar a realização do direito à alimentação nos diferentes países foi a Relatoria sobre Direito à Alimentação, instituída no ano 2000, em sessão anual da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que tem como objetivos principais coletar e disseminar informações nacionais sobre todos os aspectos vinculados à realização do direito à alimentação. No Brasil, como parte das ações da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma Dhesc Brasil), consolidada a partir de 2002, foi instituído o projeto de relatores nacionais nas áreas de saúde, educação, moradia, terra, meio ambiente e trabalho, alimentação, água e terra rural. A plataforma consiste em uma rede nacional de organizações da sociedade civil articulada com o objetivo de promover ações comuns e difusão de uma cultura de direitos no país.

Além disso, foi instituída no Brasil a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que vem promovendo a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, uma instância privilegiada para monitorar o cumprimento de metas e prazos acordados e investigar as razões de possíveis descumprimentos. Propõe-se a criação de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (CNDPHA), integrando a secretaria citada e tendo como atribuições: analisar, sugerir e monitorar as políticas públicas na área, expedir recomendações a entidades públicas e privadas e investigar denúncias de violação do direito à alimentação.

O Ministério Público também vem desempenhando papel de destaque na promoção do direito, por sua prerrogativa de instaurar processos de inquérito civil público, pelos quais reúne informação e investiga possíveis irregularidades ou violações de direitos, emitindo recomendações ao poder público. A ação civil pública é um outro instrumento jurídico previsto na Constituição Federal e pode ser solicitada por um estado da Federação, um município, uma organização não-governamental ou uma empresa pública. Essa ação tem a prerrogativa de prever mecanismos de reparação do dano, podendo obrigar o Estado a implementar um determinado programa ou serviço para garantir o direito humano à alimentação.

Algumas conclusões

A conjuntura brasileira atual tem evidenciado a retomada vigorosa da questão alimentar e nutricional como tema prioritário. A criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, uma das proposições presentes no âmbito da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o estabelecimento de princípios básicos para a gestão e o financiamento de um sistema nacional de SAN configuram uma perspectiva inovadora. Mas é importante, neste cenário de florescimento de novas propostas, não perder de vista os sólidos vínculos entre segurança humana, segurança alimentar e seguridade social no país.

Trata-se, assim, de aproveitar este momento rico de possibilidades para reafirmar o compromisso com a idéia de interdependência dos problemas sociais. Ao mesmo tempo, além de consensos construídos e consolidados, é importante reconhecer disputas, interesses divergentes e fortes antagonismos. Identificar novas estruturas de incentivo e novas formas de cooperação para o fortalecimento de compromissos comuns é tarefa inescapável.

Se falar do direito à alimentação é também estabelecer uma aproximação com outros direitos – acesso a renda, terra, educação, atenção à saúde, habitação, participação social e trabalho –, torna-se substantivo para o desenho e para a implementação de programas e ações públicas de alimentação e nutrição um esforço para redimensionar o chamado “edifício social do Estado” e fortalecer um planejamento e um orçamento solidário no campo da proteção social. Essa proteção seria uma estratégia capaz de garantir conexões virtuosas entre o direito do consumidor de alimentos, o direito humano à alimentação e a cidadania social.

Nesse sentido, além da necessária reflexão sobre o alimento como bem público no Brasil, tal estratégia pode garantir a emergência de novas institucionalidades no campo das políticas sociais. É possível perceber que cada enfoque do direito aqui tratado expressou-se em propostas de institucionalidades distintas – um sistema de seguridade social, um sistema de segurança alimentar e nutricional e uma plataforma nacional de direito humano à alimentação.

A perspectiva da seguridade social reforça a dimensão da segurança alimentar e nutricional para além do combate à fome e à pobreza e de ações destinadas a grupos específicos. No que se refere ao diálogo com a perspectiva do direito humano, tanto a ótica da SAN como a da seguridade social são alimentadas pela visão crítica imposta pela dimensão humana ao questionar os limites da

cidadania possível em cada contexto nacional, dadas as correlações de forças políticas e valores sociais existentes. Cada perspectiva (na dimensão da cidadania ou na humana), no entanto, só atinge seus propósitos ao ser capaz de dialogar com as estruturas político-institucionais existentes e adotar a integralidade e a intersectorialidade como princípios estratégicos. Portanto, torna-se imperiosa a necessidade de aproximação entre as diferentes dimensões, tanto do ponto de vista temático como do institucional.

O esforço em dissipar as fronteiras entre segurança alimentar, segurança humana, seguridade social e direito humano a alimentação pode, sem dúvida, forjar arenas e arranjos intersectoriais com a vocação real de promover bem-estar de maneira integrada para o conjunto da população, ainda que respeitando demandas e necessidades específicas. Nessa direção, como aponta Bauman, “o cerne da crise atual do processo político não é tanto a ausência de valores ou a confusão causada pela pluralidade de valores, mas a ausência de um agente efetivo o bastante para legitimar, promover, instalar e servir a qualquer conjunto de valores ou qualquer agenda de opções consistente e coerente” (2000, p. 80).

Nos últimos anos, agências não-governamentais, instâncias participativas da sociedade civil e diferentes atores coletivos têm se tornado esse agente efetivo de mudanças, realizando e difundindo experiências de parceria e transversalidade e inovando a gestão pública da questão alimentar. Na verdade, esse aprendizado revela os contornos das dimensões privada e pública da alimentação e os possíveis rumos para a tradução do significado social dos alimentos em projetos políticos ampliados de inclusão social.

Nesse movimento, o acesso aos alimentos com qualidade e em quantidades adequadas para os diferentes grupos sociais começa a envolver estratégias de controle de estoques, alternativas para a ampliação

da produção e comercialização de alimentos mais baratos, além de iniciativas educacionais e de promoção de capital social. Dentro da perspectiva de “convergência de ações”, o desenvolvimento de novos programas envolvendo diferentes secretarias, órgãos governamentais e instituições civis dá referências claras para a construção de atividades capazes de conjugar as várias dimensões do direito à alimentação. Neste percurso, talvez esteja presente o aprendizado necessário para a instituição de novos padrões de solidariedade social e para a luta pela cidadania plena no Brasil. ■

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*. São Paulo: Edusp, 1992.
- FLEURY, Sonia (Org.) *Saúde e democracia: a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos, 1997.
- GRAHAM, D. D.; POKU, N. K. *Migration, globalisation and human security*. Londres: Routledge, 2000.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, Campinas, vol. IV, p. 66-88, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Lisboa: Presença, 1994.
- SAMAD, Ziad Abdel. Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana. *Observatório da Cidadania - Medos e privações: obstáculos à segurança humana*, Rio de Janeiro, n. 8, 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SEN, Amartya. *A desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Nova York: Oxford University Press, 1982.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: RAMALHO, José Ricardo; MARTINS, Heloisa de Souza. *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- VALENTE, F. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- VIANA, Maria Lúcia Werneck Teixeira. Programa não contributivo de Seguridade Social no Brasil. 2003. Mimeo.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Universalizando direitos

Ao contrário do que reforça o ideário neoliberal, as políticas universais não são forçosamente regressivas, mas têm forte impacto na redistribuição de renda. Apesar de o Brasil continuar desenhando programas de combate à pobreza residuais e ineficazes pelos limites do seu escopo, o país deu um passo importante na direção da universalidade e da incondicionalidade ao aprovar o princípio da renda básica para todos os cidadãos e cidadãs. Este artigo elege o modelo que parece mais adequado para transitar dos programas de renda mínima para uma política de renda básica, partindo das crianças, ou seja, considerando 56 milhões de pessoas como as primeiras beneficiárias da Renda Cidadã.

Lena Lavinias¹

Com a colaboração de Marcelo Nicoll,
Cristiano Duarte e Roberto Loureiro Filho²

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num *welfare*, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social (ver Draibe, 1997).³ O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, *de facto*, excluídas em razão do seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição socioocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente be-

neficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política.

A pobreza só aparece como questão social mais recentemente e parece reforçar um enfoque cada vez mais distante daquele – universalista – que presidiu à reestruturação dos sistemas de proteção social europeus do pós-guerra. De fato, a dimensão compensatória da proteção social parece ganhar autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo, já que as políticas de combate à pobreza passam a caminhar em paralelo e sem metas definidas, polarizadas por suas clientelas.

Tal tendência se manifesta na crise da década de 1990, reconhece Mesa-Lago (2000), quando as políticas assistenciais tradicionais, já limitadas a poucos países da região, dispendo de recursos ínfimos,⁴ são ainda mais penalizadas e passam a se restringir à implementação de uma rede mínima de proteção social (RMPS), cujo objetivo não é vencer a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuar os efeitos devastadores das políticas de ajuste. Seguindo a filosofia dos programas de *safety nets*^{NR} implementados em todo o mundo em desenvolvimento pelo Banco Mundial (ver Lavinias, 2003), com apoio de

outras instituições internacionais, a grande maioria dos países do continente americano se alinha a esse tipo de intervenção focalizada e de caráter temporário, cujos benefícios são condicionados à comprovação de renda.

Nas suas três vertentes⁵ – programas de ação social (PAS), fundos de emergência social (FES) ou fundos de investimento social (FIS) –, as redes mínimas de proteção social⁶ não acusaram um desempenho satisfatório no combate à pobreza, embora, frisa Mesa-Lago, os resultados tenham sido diversos entre países. Elas seguem apresentando problemas de focalização e avaliação, não são sustentáveis e, sobretudo, não tiveram o impacto esperado na reforma da seguridade social, notadamente na sua dimensão assistencial.

O Brasil segue navegando entre águas turvas em matéria de política social e combate à pobreza, mas surpreendentemente afirma sua excepcionalidade ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os seus cidadãos e cidadãs, independentemente da origem social, nível de renda, sexo, idade, crença ou qualquer outro critério distintivo de um grupo social. Afora o território estadunidense do Alasca, que garante *de jure* e *de facto* uma renda de igual valor a todas as pessoas que lá residem, financiada com os *royalties* do petróleo, nenhum outro país no mundo, além do Brasil – nem aqueles onde a

1 Doutora em Economia pela Universidade de Paris III e professora do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Respectivamente, economista e mestrando da Escola Nacional de Ciências Estatísticas; economista formado pela UFRJ; e aluno da graduação do IE da UFRJ.

3 Sônia Draibe reconhece, no entanto, que tal matriz sempre funcionou de modo imperfeito e deformado, quase que permanentemente em crise, o que exigia sua reestruturação. “Os sistemas de proteção social embrionários e distorcidos revelaram no passado reduzida eficácia na redução da pobreza e na reversão das fortes diferenças segmentadoras e constrangedoras da cidadania.”

4 Em termos de percentual do Produto Interno Bruto (PIB), sempre inferior a 1%.

NR Safety nets são transferências de renda compensatórias, cuja finalidade é garantir uma rede de proteção vital mínima, no plano da subsistência. São asseguradas mediante comprovação de insuficiência de renda aguda.

5 Uma breve caracterização de cada programa encontra-se em Mesa-Lago, 2000, p. 36.

6 Implementadas nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru e Uruguai.

desigualdade é incomparavelmente menor que a existente entre nós –, foi tão longe no seu compromisso com a justiça social.

Não deixa de surpreender que, a partir de 2005, estejamos adotando a renda básica de cidadania como direito universal e incondicional de todas as pessoas, brasileiras ou não, que vivem legalmente no país.⁷ Deve-se observar que isso ocorre num país no qual a universalização está, hoje, sob custódia por imperativos macroeconômicos, a sobrefocalização do gasto social é tida como o único meio de reduzir a desigualdade e de ampliar a cidadania e 80%⁸ das transferências diretas de renda são de cunho contributivo (aposentadorias e pensões), que se tornam alvo de propaladas críticas por espelharem uma estrutura regressiva – somente 2,2% dessas transferências são de natureza compensatória, sujeitas a diversas condicionalidades e destinadas a um percentual pequeno das dezenas de milhões de pobres existentes no país.

Pela Lei 10.835, todas as pessoas receberão um benefício monetário de igual valor, o que “poderá ser feito em parcelas iguais e mensais”⁹ e será “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”.¹⁰ No seu parágrafo 1º, é especificado, ainda, que tal direito será implementado “em etapas”, “a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”, sem referência a prazos para que seja alcançada a cobertura universal. Ou seja, é explicitado

na lei que tal direito considerará, de início, critérios de seletividade, contemplando as pessoas mais pobres. Essa orientação está em franca contradição com os princípios de uma renda de cidadania que, por ser incondicional, não obedece a critérios socioeconômicos de elegibilidade.

O cenário atual levanta a suspeita de que tal lei permaneça letra morta, o que não seria propriamente uma surpresa. Ora, o que está em jogo, hoje, no Brasil, é justamente a natureza do seu sistema de proteção social, que se configura, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restritivo, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou à constituição da Seguridade Social em 1988 e que inspira e legitima a renda básica de cidadania. Em outras palavras, o quadro institucional-formal que se forjou com o intuito de consolidar um sistema sólido de proteção social e garantir princípios de justiça social parece guardar cada vez menos correspondência com a prática instituída no cotidiano da luta contra a miséria e a pobreza, subordinada aos ditames da política de estabilidade macroeconômica e geração de elevados superávits primários.

O que se propõe aqui é discutir como enfrentar o desafio de transitar da ausência de políticas universais de transferência de renda no país para a adoção da renda básica de cidadania incondicional, considerando-se a iminência de implementação da Lei 10.835, já a partir de janeiro de 2005. Para tanto, apresentamos desenhos possíveis de uma política a ser implementada gradativamente, apoiados em simulações que medem o impacto de tais transferências na redução da pobreza e da desigualdade e que foram feitas tomando parâmetros diferenciados (valor da transferência e público-alvo). Neste exercício, estaremos demonstrando que, ao contrário do que é reiteradamente salientado pelos cânones neoliberais, políticas universais não são regressivas, mas têm forte impacto redistributivo. Da mesma maneira, vamos nos posicionar perante o modelo que nos parece ser mais o adequado e oportuno, dada a sua cobertura universal e seu potencial redistributivo, e que elege, como ponto

de partida para a universalização da renda básica, as crianças brasileiras, independentemente do seu *status* socioeconômico.

Transferências diretas de renda

As transferências diretas de renda monetária a cidadãos e cidadãs pobres, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda aguda, tornaram-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social brasileira. A mudança no escopo da política social e no desenho dos programas sociais compensatórios ocorreu inicialmente por força da própria Constituição de 1988, que assegurou, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), benefícios assistenciais,¹¹ a título individual, no valor de um salário mínimo, a todas as pessoas idosas¹² e às portadoras de deficiência com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.¹³ Assim, os benefícios não-contributivos, que antes eram escassos, além de caracterizadamente emergenciais e *in natura* – programa do leite e a doação de cestas de alimentos (ver Lavinias e Garcia, 2004) –, ganham escala, tomando como referência o salário mínimo.

A progressão na concessão desse benefício nos últimos dez anos é surpreendente. Em 2002, foram contemplados com os benefícios da Loas 570 mil pessoas idosas e 958 mil pessoas portadoras de deficiência, somando aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, o equivalente a 25,3% das despesas do governo federal com assistência social (Ministério da Fazenda, 2003)¹⁴ e 1,75% do gasto social no seu conjunto.¹⁵ É provável que tal cobertura esteja aquém da demanda efetiva,

7 No caso das pessoas estrangeiras, elas devem ter ao menos cinco anos de residência.

8 Ver Ministério da Fazenda (2003, tabela 12, p. 59), a tabela 12, na página 59. Consideram-se, para efeito dessa estimativa, todos os benefícios derivados de contribuições, tais como salário-família, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outras, à exceção das aposentadorias rurais, que representam 10% do total das transferências diretas de renda.

9 Parágrafo 3º da Lei 10.835.

10 Parágrafo 2º da Lei 10.835.

11 Denominados BPCs ou Benefícios por Prestação Continuada.

12 Com idade acima de 67 anos, reduzida a 65 anos a partir de 2004.

13 À época, tentou-se estabelecer, como linha de pobreza, meio salário mínimo *per capita*, o que fatalmente elevaria significativamente o número de pessoas que receberiam benefícios. Adotou-se, assim, a linha de indigência de um quarto do salário mínimo *per capita*.

14 Ver Tabela 5, p. 39-40.

pois o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, nada tem de automático: implica o fornecimento de comprovante de pobreza, prática hoje contestada por muitos municípios brasileiros.¹⁶ Na verdade, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a primeira instância de reconhecimento do direito ao benefício da Loas. Quando o INSS indefere o requerimento, é freqüente atuarem as Secretarias Municipais de Assistência Social no recurso, emitindo um laudo socioeconômico a ser reencaminhado ao INSS. A decisão toma, então, caráter judicial, o que significa ônus expressivo, de tempo e custos. Uma vez deferido o pedido, a concessão do benefício tem caráter definitivo e irrevogável.

Os demais programas de transferência de renda vigentes até o fim da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, constituíam-se, na sua maioria, em auxílios monetários temporários, na forma de bolsas,¹⁷ dirigidos a clientela específica, tal como informa a Tabela 1. Todos eles estavam sujeitos à comprovação de insuficiência de renda, sendo, portanto, *means-test*¹⁸ e tendo, como linha de pobreza, renda familiar *per capita* igual a meio salário mínimo ou menor que isso, além de condicionados ao cumprimento de exigências. Esses distintos formatos de bolsas, voltadas para o combate à pobreza, somaram, no ano de 2002 (Tabela 1), tão-somente 1,47% do gasto social, e o valor médio da transferência situou-se em torno de R\$ 40,00.¹⁹

Agregando-se as duas grandes políticas compensatórias²⁰ – Loas e *safety nets* (bolsas) – assentadas em transferências monetárias, ain-

da que de natureza distintas (aquelas são permanentes, e estas têm prazo determinado), observa-se que totalizaram pouco mais de 3% do gasto social do governo federal efetuado em 2002. Isso corresponde a aproximadamente R\$ 6,2 bilhões em valores correntes no mesmo ano. Se fôssemos dividir tais recursos pelo número estimado de pobres, cuja proporção varia entre 30% e 33% da população brasileira,²¹ que corresponde a cerca de 55 milhões de pessoas, o valor *per capita* mensal das transferências compensatórias teria sido equivalente a R\$ 9,39, ou seja, um valor indiscutivelmente baixo (cerca de R\$ 0,30 diários).

Baixo impacto na redução da pobreza

Considerando-se inexistirem no Brasil – naquele ano, hoje e desde sempre – quaisquer benefícios de caráter universal destinados a reduzir os diferenciais agudos de bem-estar e renda entre o povo brasileiro, fomentando a igualdade e a equidade, não há como não reconhecer que se gastava – e ainda se gasta – muito pouco com transferências diretas de renda não-contributivas às pessoas mais pobres. O problema não é tão-somente, como pretendem algumas pessoas, de má alocação do gasto. Excetuando-se os benefícios da Loas, no valor de um salário mínimo, cujos efeitos na redução da pobreza já foram reconhecidos – o mesmo ocorrendo com os benefícios derivados do acesso à previdência rural, de igual valor –, os demais, de valor médio bem inferior, tiveram impacto praticamente nulo na redução da pobreza e da desigualdade.

Isso indica que seria necessário gastar muito mais para reduzir a pobreza e a desigualdade de forma expressiva e contundente! É preciso aumentar o valor individual das transferências, hoje fixadas em um patamar insuficiente, dado o hiato de renda das pessoas

mais pobres e um índice de Gini dos mais elevados do mundo (0,587, segundo estimativa nossa com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/Pnad de 2001). Da mesma maneira, é preciso atender à demanda potencial, impedindo disputas entre pobres.

O desafio está em introduzir, por ocasião da efetivação da renda universal como direito de cidadania, um novo modelo de transferência de renda monetária direta, redistributivo.

O programa carro-chefe da política social do governo Luiz Inácio Lula da Silva no seu segundo ano, o Bolsa Família, carece, no entanto, dessa orientação. Marcadamente seletivo, promove, ainda assim, algumas mudanças no desenho dos programas compensatórios, buscando concluir a unificação já iniciada do que se pretende ser o sistema de transferências diretas de renda monetária, de modo a melhorar a coordenação e a gestão dos diferentes programas de combate à pobreza. Nesse processo, o Bolsa Família passa a centralizar os recursos destinados aos demais programas, lutando contra a fragmentação da ação social, além de ampliar ligeiramente sua dotação orçamentária. O valor do benefício médio mensal para as famílias sobe para R\$ 72,80. A previsão é de que venham a ser atendidas, no ano de 2004, 6,5 milhões de famílias (de um total estimado de 11,2 milhões de famílias identificadas como pobres, segundo dados do governo federal).

Resulta, portanto, que o marco regulatório de enfrentamento da questão social permanece sintomaticamente o mesmo – de regulação estática da pobreza, pois, em média, transferem-se R\$ 0,60 diários a cada membro das famílias beneficiadas (considerando-se serem elas compostas em média de quatro pessoas), como complemento de renda.

A novidade da proposta do senador Suplicy²² consiste em tentar estabelecer uma regra de transição dos programas de

15 Estimado no documento do Ministério da Fazenda em R\$ 204 bilhões em 2002 (Tabela C do anexo).

16 A título de exemplo, vale ressaltar que a Secretaria de Assistência Social (SAS) da Prefeitura de São Paulo estabeleceu como norma não conferir “certificados de pobreza”, embora essa prática continue disseminada nos municípios brasileiros.

17 A bolsa expressa um tipo de incentivo à escolarização regular das crianças, medida pela freqüência obrigatória de 90%.

18 Sujeito à comprovação de insuficiência de renda aguda.

19 Sendo o salário mínimo então vigente de R\$ 180,00, o benefício de R\$ 40,00 correspondia a cerca de 23%.

20 Deliberadamente, não incluímos entre as políticas compensatórias a aposentadoria rural, porque a consideramos de natureza distinta, uma vez que está vinculada à comprovação do trabalho assalariado rural ou em regime de exploração familiar.

21 Fonte: Ipea e Mapa da Fome II.

22 Publicada no jornal *O Globo* em 1º de junho de 2004.

A nova proposta diverge da original, que pretendia iniciar a implementação da renda de cidadania contemplando primeiramente a população idosa para depois incorporar progressivamente as gerações mais jovens (ordem etária decrescente).

Tabela 1 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA A FAMÍLIAS POBRES (2002)

Programa	Ministério	Objetivo	% Gasto Social TOTAL*
1. Bolsa-Escola	Educação	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com crianças na faixa de 6–15 anos que freqüentem a escola	0,78
2. Bolsa-Alimentação	Saúde	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com gestantes ou crianças em situação de risco nutricional na faixa de 0–6 anos	0,07
3. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou Programa Bolsa Criança-Cidadã	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 para famílias pobres que se comprometam a retirar suas crianças de trabalhos penosos para retornar à escola	0,25
4. Agente Jovem	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal de R\$ 65,00 para jovens pobres na faixa de 15–17 anos, em situação de risco que retornem à escola e atuem nas comunidades	0,02
5. Bolsa-renda	Integração Nacional	Auxílio mensal de R\$ 60,00 para famílias pobres vítimas da seca no Nordeste, que mantenham as crianças nas escolas	0,04
6. Auxílio-Gás	Minas e Energia	Auxílio mensal para famílias pobres para aquisição de GLP (gás de cozinha)	0,31

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.

* Valor total do Gasto Social do Governo Federal em 2002: R\$ 204,2 bilhões ou 15,16% do PIB.

transferência direta de renda em direção à política de renda cidadã, em consonância com a nova lei. Defende que o programa Bolsa Família seja imediatamente estendido ao seu público-alvo potencial (11,2 milhões de famílias), que deve ser atendido apenas em 2006, mediante um benefício individual no valor de R\$ 40,00 a cada membro de cada uma das famílias selecionadas. Assim, seria substituído o benefício familiar pelo benefício, em tese, universal, concedido, entretanto, apenas a quem pertence a famílias que preenchem critérios e requisitos estabelecidos pelo programa, a saber: renda familiar *per capita* inferior a R\$ 90,00 mensais; cadastramento detalhado mediante registro da declaração dos bens e equipamentos eletrodomésticos, que permita inferir se a posse deles é compatível com a renda declarada; obrigatoriedade das contrapartidas exigidas para permanência no programa. Tal proposta, de caráter altamente focalizado (porque é restrito ao público habilitado a integrar o Bol-

sa Família), implicaria uma despesa de R\$ 25 bilhões anuais, isto é, cinco vezes mais do que o orçamento previsto com o Bolsa Família em 2004 (R\$ 5 bilhões).

Para estimar o impacto desse desenho do renda cidadã na redução do número de pobres e no grau de desigualdade – vetores da maior relevância na eleição de qualquer programa ou política que pretenda combater de forma eficaz a pobreza –, simulamos, em relação ao ano de 2001, uma transferência de R\$ 30,00 mensais²³ para os primeiros 11,2 milhões de famílias situadas na cauda inferior da distribuição. Tomamos como linha de pobreza a renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Os resultados revelam que o índice de Gini cairia de 0,587 para 0,546, com efeitos diretos e benéficos até o quarto décimo da distribuição (Tabela 2). O número de pobres seria reduzido em 18,5 milhões de pessoas, e a proporção da renda dos 20% mais pobres sobre a dos 20% mais ricos passaria

de 3,1%, antes da imputação, para 6,3%. Sem dúvida, são excelentes resultados, jamais obtidos por nenhum programa social experimentado no Brasil.

Infelizmente, estamos falando de um desempenho ideal, possível apenas caso a focalização fosse perfeita, sem vazamentos, fraudes ou níveis elevados de ineficiência horizontal e vertical, amplamente reconhecidos pela própria área governamental (ver Ministério da Fazenda, 2003). Nada menos provável, já que a operacionalização e a execução de

²³ Em abril de 2004, quando iniciamos nossas simulações, o valor do salário mínimo era de R\$ 240,00. A renda mensal de R\$ 40,00, proposta pelo senador Suplicy, equivalia então a 16,67% do mínimo. Como utilizamos o ano-base de 2001 para nossas simulações, aplicamos essa mesma proporcionalidade ao salário mínimo vigente naquele ano (R\$ 180,00), o que teria resultado numa renda mensal à época de R\$ 30,00. Por isso, as simulações referentes à proposta Suplicy foram feitas com um benefício de R\$ 30,00 por indivíduo.

um programa fortemente seletivo implicariam a multiplicação de controles, que, por sua vez, elevariam os custos administrativos e acabariam por desviar recursos da atividade-fim. Todos esses aspectos são radical e absolutamente contrários ao que se define como uma renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser incondicional. É difícil acreditar que o melhor atalho para se chegar à incondicionalidade universal seja tomar a direção oposta, cuja trilha impõe *means-tests* e contrapartidas, além de penalização das pessoas beneficiárias cuja renda familiar *per capita* varia positivamente. Elas teriam que ser desligadas por não mais se adequarem ao limite de insuficiência de renda (linha de pobreza), a menos que se estabeleçam novos critérios para regular a tolerância com tais variações, o que tende a gerar novas ineficiências.

Um benefício universal para crianças

Haveria, então, um outro modelo que escapasse à lógica focalista e, de fato, comprovasse que a universalidade caminha na contramão da regressividade? Para visualizar distintos cenários, seus custos e impactos, realizamos simulações com diferentes públicos-alvo e valores de benefícios. A síntese desses exercícios encontra-se na Tabela 4, apresentada após alguns esclarecimentos metodológicos que se fazem necessários.

Tomamos dois grupos-alvo que poderiam constituir-se alternativamente no primeiro grupo a ser contemplado para dar início à política de renda básica, de implementação progressiva. São eles: as crianças (0–16 anos) e as pessoas idosas (acima de 65 anos), por serem ambos os grupos inativos e, por isso mesmo, categorias socialmente vulneráveis. A proteção social se institui, sabemos, ao dar segurança às pessoas que não podem trabalhar. Em 2001, havia, no Brasil, 54,4 milhões de crianças nessa faixa etária e 10,2 milhões de pessoas idosas. Tais números por si sós revelam que começar pelas crianças seria mais abrangente, provocando impacto bem mais significativo.

Como mostra a Tabela 2, as crianças estão sobre-representadas nos primeiros décimos da distribuição; sua participação cai proporcional-

mente nos décimos mais altos, por motivos demográficos e de trajetória socioeconômica. A população com idade superior a 65 anos é marginal nos primeiros decis, aumentando significativamente nos dois últimos (Tabela 3). Isso mostra claramente que um grupo extremamente carente de proteção social são as crianças, pois elas são maioria nos estratos mais pobres da população. De fato, inexistem programas de apoio à família e/ou a jovens e crianças, que, à imagem do que acontece nos países europeus (ver Lavinias e Garson, 2003), assegurem transferências de renda para reduzir a vulnerabilidade e igualar oportunidades.

A população de terceira idade tem-se beneficiado de conquistas importantes no campo previdenciário, como a universalização do acesso às aposentadorias e pensões rurais, a isonomia no valor-piso das aposentadorias rurais e urbanas, a concessão de BPC (Loas) para pessoas idosas pobres. Isso explica o porquê de as famílias com pessoas idosas estarem muito pouco representadas entre os décimos mais pobres. Vale a pena assinalar que dos 10,2 milhões de pessoas idosas com mais de 65 anos apenas 9% declararam renda própria igual a zero.

Apesar da eloquência dessa primeira constatação, resolvemos ainda assim manter ambos os grupos nas nossas simulações, de

modo a testar os impactos agregados de eventuais transferências de renda. Em simultâneo, estipulamos frações do salário mínimo que poderiam servir de valor de referência à definição de uma renda básica. Consideramos, assim, valores correntes de meio salário (R\$ 90,00), um terço (R\$ 60,00) e um sexto (R\$ 30,00).

Temos, desse modo, sete colunas: a primeira apresenta a renda familiar *per capita* real por decis da distribuição, ao passo que as subsequentes informam sobre o ganho derivado da imputação de renda, segundo fração do salário mínimo e público-alvo (criança, Proposta Suplicy, pessoas idosas).

Depreende-se da Tabela 4 que privilegiar as pessoas idosas tem impacto redistributivo quase nulo, sendo até mesmo regressivo, já que uma transferência direta de renda monetária de R\$ 90,00 ou R\$ 60,00 praticamente não altera o valor da renda média observada nos primeiros décimos da distribuição, elevando-a, ao contrário, à medida que nos deslocamos para os decis superiores, como era de se esperar (porque as pessoas nessa faixa etária são em menor número e, além disso, concentram-se nas faixas de renda mais altas). Já as simulações que garantem uma renda às crianças de até 16 anos, bem como a Proposta Suplicy, mostram resultados bastante favoráveis. No caso das crianças, a progressividade é patente

Tabela 2 – Proporção de crianças de 0 a 16 anos Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	54%
2º decil	50%
9º decil	20%
10º decil	17%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Tabela 3 – Proporção de pessoas idosas (acima de 65 anos) Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	1%
2º decil	2%
9º decil	12%
10º decil	14%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

e inquestionável. A renda imputada tem impacto proporcionalmente maior nos decis inferiores, em particular no primeiro, *vis-à-vis* os demais. A Proposta Suplicy registra o melhor desempenho, associando menor valor do benefício (R\$ 30,00) com aumento da renda média nos decis inferiores (do primeiro ao quarto), semelhante, portanto, ao obtido na simulação feita com um benefício universal de R\$ 60,00.

Resta saber qual o efeito de cada combinação de imputação de renda na incidência da pobreza, na diminuição do grau de desi-

gualdade e no aumento da renda das pessoas mais pobres na renda agregada. Os resultados obtidos figuram nas Tabelas 5, 6 e 7.

O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza somava, em 2001, aproximadamente 50,8 milhões. A Tabela 5 informa que, novamente, é a Proposta Suplicy a de maior eficácia, pois retiraria da pobreza, com um benefício individual de R\$ 30,00, 18,5 milhões de pessoas, ou seja, 2 milhões a mais que uma transferência de R\$ 60,00 a todas as crianças brasileiras. As configura-

ções que partem da população com idade acima de 65 anos mostram-se inadequadas ao combate à pobreza.

Cabe estimar também como o quadro de desigualdades poderia alterar-se, medindo as variações no índice de Gini derivadas de cada proposta. Os resultados figuram na Tabela 6.

Nesse caso, observa-se uma distinção clara *vis-à-vis* com o efeito “redução da pobreza”, uma vez que a Proposta Suplicy seria menos efetiva que a atribuição de uma renda universal no valor de R\$ 60,00 às crianças de

Tabela 4 – Impactos da imputação de renda por décimos da distribuição de renda familiar *per capita* média – Brasil 2001

	Renda real	Crianças	Crianças	Crianças	Suplicy	Idosos(as)	Idosos(as)	
		R\$ 90,00	R\$ 60,00	R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 90,00	R\$ 60,00	
Decis de RFPC	1º	14,06	55,95	43,66	29,67	44,07	14,35	14,31
	2º	45,02	88,99	74,73	59,91	75,02	45,91	45,70
	3º	68,88	108,27	94,99	82,14	94,99	70,64	70,16
	4º	94,86	130,89	118,47	106,43	109,45	98,01	97,25
	5º	126,01	158,27	147,11	136,32	127,52	131,00	129,41
	6º	165,52	190,68	182,18	173,74	165,53	171,27	169,39
	7º	214,71	239,46	230,71	222,48	214,73	225,77	222,38
	8º	299,83	321,56	314,10	306,85	299,88	308,04	304,63
	9º	470,56	490,16	483,45	476,91	470,70	478,53	475,72
	10º	1.407,32	1.423,35	1.417,92	1.412,59	1.407,86	1.416,00	1.413,00

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

**Tabela 5 – Impactos da imputação de renda na redução da pobreza
Pessoas que sairiam da pobreza – Brasil 2001 (linha de pobreza – renda familiar *per capita* até meio salário mínimo)**

Distribuições	
Nº de pessoas pobres	50.800.000
Crianças (R\$ 90)	27.415.927
Crianças (R\$ 60)	16.538.573
Crianças (R\$ 30)	7.576.437
Suplicy (R\$ 30)	18.580.474
Idosos(as) (R\$ 90)	1.901.419
Idosos(as) (R\$ 60)	1.603.127

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

até 16 anos. De fato, o índice de Gini inicialmente estimado em 0,587 cairia, no primeiro caso apontado, para 0,546, ao passo que, no segundo, declinaria de forma mais acentuada para 0,537. Logo, o efeito redistribuição e combate à desigualdade seria maior empregando-se uma política universal, e não forçosamente a de recorte focalizado.

Por fim, resta calcular em que proporção as pessoas pobres ampliariam sua participação na renda agregada, mediante a transferência de uma renda de cidadania. Repetimos, neste exercício, os mesmos grupos e classes de benefícios utilizados nos anteriores. Observamos, assim, como indica a Tabela 7, que a renda dos 20% mais pobres em 2001 representava nada mais do que 3,1% da renda dos

Tabela 6 – Impactos da imputação de renda na variação do índice de Gini – Brasil 2001

Distribuições	Gini
Real	0,587
Crianças (R\$ 90)	0,516
Crianças (R\$ 60)	0,537
Crianças (R\$ 30)	0,561
Suplicy (R\$ 30)	0,546
Idosos(as) (R\$ 90)	0,583
Idosos(as) (R\$ 60)	0,584

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

20% mais ricos. A adoção da Proposta Suplicy ou da renda universal para crianças no valor de R\$ 60,00 permitiria apenas dobrar tal participação, que passaria a 6,2%, percentual significativamente melhor, mas ainda assim terrivelmente insatisfatório. Assusta reconhecer que propostas arrojadas e inéditas no tocante à mobilização de recursos num volume jamais disponibilizado nesse país possam ter impacto tão modesto na desconcentração da renda. A Tabela 7 assinala que um benefício universal de R\$ 90,00 ou de meio salário mínimo (valores correntes de 2001) concedido a 54,4 milhões de crianças (universo na faixa de 0–16 anos) pouco acrescentaria em termos de desconcentração. Redistribuir renda no Brasil parece missão quase impossível.

Julgamos que a proposta mais adequada à introdução da renda básica de cidadania no Brasil, considerados seus efeitos e custos, e mantida a visão universalista e incondicional que norteia seus valores de justiça social, seria a que contempla todas as crianças brasileiras com um benefício de R\$ 60,00 mensais. Esse benefício reduziria a pobreza em um terço, levaria a uma queda expressiva do índice de Gini, raramente observada no país nas décadas passadas, e permitiria que a renda dos 20% mais pobres dobrasse *vis-à-vis* os 20% mais ricos, além de instituir um mecanismo de proteção universal para um grupo social que jamais foi alvo, de forma conseqüente, de qualquer tipo de política social.

Tabela 7 – Impactos da imputação de renda no aumento relativo da renda das pessoas mais pobres – Proporção da renda de 20% das pessoas mais pobres sobre a renda das 20% mais ricas – Brasil 2001

Distribuições	%
Real	3,1%
Crianças (R\$ 90)	7,6%
Crianças (R\$ 60)	6,2%
Crianças (R\$ 30)	4,7%
Suplicy (R\$ 30)	6,3%
Idosos(as) (R\$ 90)	3,2%
Idosos(as) (R\$ 60)	3,2%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Sabemos que amparar crianças e jovens contribui diretamente para reduzir não apenas o custo de oportunidade do trabalho infantil – justificativa dos inúmeros programas fragmentados que buscam, sem grandes resultados, costurar uma plaga ardente e jamais cicatrizada da nossa cidadania –, como permite ainda desmercantilizar (*decommodification*) parte dos custos importantes assumidos pelas famílias brasileiras, notadamente as mais pobres, na educação dos seus filhos e filhas. Estaríamos, dessa maneira, reatando nosso compromisso republicano com a construção de uma sociedade do bem-estar compartilhado.

Outra vantagem desse modelo de transição seria gerar um mecanismo automático de expansão da cobertura, pois a cada ano se incorporariam crianças e jovens que nasceram no ano fiscal de referência. Ou seja, jovens de até 16 anos contemplados com a renda básica jamais seriam destituídos desse direito, que os acompanharia, em caráter irrevogável, ao longo da vida. Isso facilitaria também planejar de forma relativamente segura e consistente os acréscimos anuais ao custo do programa e monitorar as fontes fiscais necessárias ao seu financiamento.

Possibilidades de financiamento

A pergunta incontornável e que carece de resposta é como financiar tal proposta, a partir de recursos já existentes ou de possível remanejamento. Quanto custaria a implementação integral dessa proposta (apenas custos diretos), desconsiderando-se, no presente momento, as despesas adicionais previstas a cada ano com a extensão da cobertura?

Para efeitos desse cálculo, reestimamos o número de crianças a serem contempladas com uma renda básica em 2004, corrigindo o dado de 2001 com base na taxa de crescimento populacional observada no período (5%). O universo de crianças a serem contempladas somaria 56,7 milhões em 2004. Foi também necessário ajustar o valor do benefício (R\$ 60,00 ou um terço do salário mínimo vigente em 2001) a valores de hoje, o que equivaleria a R\$ 80,00.²⁴ Com isso, o custo direto total do Renda Básica alcançaria R\$ 54,6 bilhões anuais. Essa cifra toma proporções alarmantes num

país acostumado a financiar a área social residualmente, mas nos dá a dimensão exata da desproporcionalidade do quadro de carência, desproteção e ausência de políticas universais que nos caracteriza. De imediato, parece impraticável enfrentar tal desafio. E a renda básica, enquanto benefício universal e incondicional, mais se assemelharia a mera ficção.

Difícil é, mas não impossível. Pelo lado das receitas, como alavancar recursos? Ora, as despesas previstas com programas de tipo *safety nets* em 2004 – que seriam desativados, pois estariam compensados por uma política universal voltada para a infância e juventude – somam, segundo previsões, R\$ 11,5 bilhões (incluindo o Bolsa Família que sozinho está orçado em R\$ 5 bilhões). A concessão de um benefício universal e incondicional para crianças e jovens de todas as classes sociais justificaria que fossem anuladas as isenções fiscais do Imposto de Renda com instrução,²⁵ posto que seriam em parte compensadas pela obtenção da renda básica (promovendo, portanto, desconcentração de renda). Obter-se-ia algo em torno de R\$ 900 milhões²⁶ a mais para financiamento, além de favorecer mecanismos de coesão e reciprocidade. Não é relevante em termos quantitativos, mas deve ser amealhado. Todas as pessoas são beneficiadas, e não apenas aquelas que podem deduzir despesas com ensino privado e afins, justamente por disporem de recursos para fazer valer suas preferências.

Outra fonte a ser considerada seria a suspensão da Desvinculação da Receita da União (DRU) referente ao orçamento da Seguridade Social, que é superavitário, como sabemos. Esse valor em 2004 será expressivo – conforme prevê a Receita Federal,

R\$ 46,5 bilhões –, também como reflexo do aumento na arrecadação de algumas fontes de receita do Sistema de Seguridade Social, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cuja previsão de arrecadação para 2004 é estimada em R\$ 79 bilhões, contra R\$ 59 bilhões recolhidos em 2003. Com isso o superávit do orçamento da Seguridade Social deve ampliar sua participação no bolo da DRU, enquanto o gasto social (custeio e investimento) continua contingenciado.

Modelo de renda básica

Da mesma maneira, uma redução da taxa básica de juros na economia, compatível com a conjuntura econômica atual, permitiria uma diminuição expressiva das despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública federal, viabilizando o financiamento do processo de implementação da renda básica. Assim, pode-se calcular o impacto dessa medida. Para tanto, considerou-se o estoque de dívida pública mobiliária federal interna atrelada a juros pós-fixados (Letras Financeiras do Tesouro) – R\$ 513 bilhões em maio de 2004. Admitindo uma redução da taxa Selic²⁷ de 16% para 14%, o serviço anual da dívida seria diminuído em R\$ 10,2 bilhões. Uma redução mais significativa, para 12%, levaria à disponibilização de R\$ 20,5 bilhões para financiamento de outros gastos, notadamente sociais.

Com isso, não é de todo impossível, embora sem dúvida engenhoso e desafiante, mobilizar recursos existentes – contingenciados ou desvinculados do orçamento social – ou previsíveis (derivados da redução da taxa de juros) numa ordem de grandeza, cuja variação permitiria introduzir o modelo proposto para dar início à renda básica no Brasil e, com ele, a uma política de renda universal. Para isso, evidentemente, é preciso redefinir as prioridades atuais do país, restabelecendo o orçamento do social, hoje cativo da ortodoxia monetarista.

Tampouco se pode desconsiderar o impacto econômico resultante da implantação dessa proposta de renda básica, que acabaria por gerar mais receita. A partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais, elaborado pelo IBGE em 2002, e da Matriz de Insumo-Produto de Leontief, podem-se estimar os impactos diretos e indiretos do aumento do consumo final das famílias inicialmente beneficiadas, por meio da garantia de uma renda universal de R\$ 80,00 mensais a todas as crianças de até 16 anos. Tais impactos, distribuídos nos 42 setores da matriz, proporcionalmente a criação de 2,3 milhões de postos de trabalhos remunerados, gerando, por sua vez, uma renda adicional de cerca de R\$ 10 bilhões. E a retomada do crescimento econômico, que volta como prioridade à agenda nacional, por meio de políticas e programas, daria a sustentabilidade necessária à manutenção e à expansão dessa proposta.

Apesar da conjuntura bastante desfavorável à implementação de políticas verdadeiramente redistributivas, raramente estivemos tão próximos de poder instituir algo verdadeiramente novo, porque universal, e de efeitos substantivos na redução da desigualdade no país. A ocasião é esta. Desperdiçá-la pode ter custos bem mais onerosos para a nação. Custos dificilmente estimáveis: quanto custa condenar à exclusão nossas gerações futuras? ■

Referências bibliográficas

- DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? – Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 1997.
- LAVINAS, L. *Conditionnalité et innovation: un revenu minimum pour la scolarisation des enfants au Mozambique*. Issa, jun. 2003.
- LAVINAS, L.; GARCIA, E. H. *Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- LAVINAS, L.; GARSON, S. Gasto social: Transparência sim, *parti-pris*, não!. *Econômica*, Niterói, 2003.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago, Chile: Cepal, 2000. (Series Políticas Sociales).
- MINISTÉRIO da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Gasto social no governo central. *Econômica*, Niterói, v. 5, n. 1, p. 9-69, jun. 2003.

24 O salário mínimo corrente em abril de 2004 era de R\$ 240,00.

25 Cabe observar que, para 2004, não haverá mais isenção fiscal de pessoa física com despesas relativas a dependentes.

26 A estimativa de ganho de receita com essa medida seria de aproximadamente R\$ 900 milhões, segundo o documento “Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – 2004”, SRF.

27 Taxa de juros básica da economia, estabelecida pelo Banco Central.