

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2005

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. 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 2005**
Rugidos e Sussurros

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, Secretariado), Leonor Briones (Filipinas), John Foster (Canadá), Yao Graham (Gana), Jagadananda (Índia), Patricia Jurewicz (Estados Unidos), Rehema Keréfu Sameji (Tanzânia), Jens Martens (Alemanha), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Líbano), Areli Sandoval (México), El Hassan Sayouty (Marrocos) e 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 L. de Carvalho (Ibase), Iara Pietricovsky (Inesc), Jorge Eduardo Durão (Fase), Sonia Corrêa (Rede Dawn), Guacira Oliveira (Cfemea), Sílvia Ramos (CESeC/Ucam) e Lúcia Xavier (Criola)

EQUIPE EDITORIAL

Edição internacional

Chefia de redação: Roberto Bissio

Edição: Jorge Suárez

Edição associada: Lucy Gray-Donald e Laura Pallares

Assistência editorial: Soledad Bervejillo

Produção: Ana Zeballos

Edição e pesquisa: Gustavo Alzugaray

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

Tradução: Richard Manning, Alvaro Queiruga, Clio Bugel, Matilde Prieto e Mercedes Ugarte

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

Revisão: Marcelo Bessa

Revisão técnica: Fernanda Lopes de Carvalho e Luciano Cerqueira

Tradução: Jones de Freitas

Produção: Geni Macedo

Produção do CD-ROM: Socid – Sociedade Digital

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

© Copyright 2005

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 20040-916 – 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: Mais Programação Visual

Fotolitos: Ace Digital 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 SEGUINDES GRUPOS, ORGANIZAÇÕES E PARCEIROS:

África do sul: **NLC – National Land Committee** (Comitê Nacional da Terra), contact@nlc.co.za • **Albânia:** **HDPC – Human Development Promotion Centre** (Centro de Promoção e Desenvolvimento Humano), hdp@ice-al.org • **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 of the Protestant Church in Germany; Fundação Friedrich-Ebert; ; Pão para o Mundo; Terre des Hommes – Alemanha; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di); Werkstatt Ökonomie; Weed (Economia Mundial, Ecologia e Desenvolvimento) • **Angola:** **Sinprof** (Sindicato Nacional dos Professores), mi21163@yahoo.es • **Argélia:** Associação El Amel para o Desenvolvimento Social, mseulougha@yahoo.fr • **Argentina:** Cels-Desc (Centro de Estudos Legais e Sociais – Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), assoc@cecls.org.ar • **Bangladesh:** **CDL – Community Development Library** (Biblioteca de Desenvolvimento Comunitário), rdc@bol-online.com; **Unnayan Shamunay**, shamunay@sndnb.org • **Barein:** **BHRS** (Sociedade de Direitos Humanos de Barein), cdhrb@hotmail.com, sabikama@batelco.com.bh • **Benin:** **Social Watch Benin** (*Social Watch* do Benin), hugena2002@yahoo.fr • **Birmânia:** **Burma Lawyers Council** (Conselho de Advogados da Birmânia), aunghtoo@access.inet.co.th, bicms@cscoms.com • **Bolívia:** **Cedla** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento Trabalhista e Agrário), cedla@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 Solón; Assembleia Permanente Direitos Humanos; Associação + Vida; Asofamd (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 pelo 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 Gregória Apaza; Centro Juana Azurduy; Ceprola (Centro de Promoção dos Leigos); Cidem (Centro de Informação e Desenvolvimento da Mulher); Cipcá NAL (Centro de Pesquisa e Promoção do Campestino); Cisp (Centro de Pesquisa e Serviço Popular); Cistac (Centro de Pesquisa Social, Tecnologia Apropriada e Capacitação); Coletivo Rebelião; 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); Escritório Jurídico da Mulher; 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); Prodis Yanapakuna (Programa de Desenvolvimento e Pesquisa Social); Rede Andino de Informação; Unidas (União Nacional de Instituições para o Trabalho de Ação Social)

• **Brasil:** **Grupo de Referência: Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas**, observatorio@ibase.org.br; **Cesec/Ucam – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes; Clemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; 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; Cemina – Comunicação, Informação e Educação em Gênero; CEN/Fórum de Mulheres do Piauí; Centro das Mulheres do Cabo; 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; Cepia – Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação; Cladem – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; CPT/Fian – Comissão Pastoral da Terra; Comunidade Bahai; CUT – Central Única dos Trabalhadores; Esplar – 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 Patrícia Galvão; Ippur/UFRJ – 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; Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural; SOS Corpo; SOS Mata Atlântica; Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; Vitae Civis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz • **Bulgária:** **BGRF** (Fundação de Pesquisa e Gênero da Bulgária), bgrf@fastbg.net; Attac – Bulgária; Bepa – Bulgarian-European Partnership Association (Associação da Parceria Búlgara-Européia); National Trade Union Federation of "Light Industry" (Federação Nacional dos Sindicatos da Indústria Leve • **Camboja:** **Silaka, silaka@forum.org.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); CDPO – Cambodian Disabled People's Organization (Organização Cambojana dos Portadores de Deficiências); Cepa – Cultural and Environment Preservation Association (Associação para Preservação Cultural e Ambiental); CHHRA – Cambodian Health and Human Rights Alliance (Aliança Cambojana para Saúde e Direitos Humanos); CLO – Cambodian Labor Organization (Organização Trabalhista Cambojana); 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); UPDF – Urban Poor Development Fund (Fundo de Desenvolvimento para os Pobres Urbanos); UPWD – Urban Poor Development Fund (Fundo de Desenvolvimento para os Pobres Urbanos); URC – Urban Resource Center (Centro de Recursos Urbanos); USG – Urban Sector Group (Grupo do Setor Urbano); Vigilance (Vigilância) • **Canadá:** **Social Watch Canada – Canadian Centre for Policy Alternatives/The North-South Institute** (Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas/Instituto Norte-Sul), jfoster@nsi-ins.ca • **Cazaquistão:** **Center for Gender Studies** (Centro de Estudos de Gênero), gender@academset.kz • **Chile:** **Activa – Área Cidadania, ativiconsultores@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 Con-Spirando; 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, huwei@public3.bta.net.cn • **Colômbia:** **Corporación Región, coregion@epm.net.co**; Plataforma Colombiana de DH, Democracia e Desenvolvimento • **Coreia 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; Agenda Cantonal de Mulheres Desamparadas; Ames (Associação de Mulheres da Saúde); Associação Mossas Vozes; Centro de Educação Popular de Vizinhos; Coordenação de Bairros; Coordenação Técnica do Conselho Consultivo da Sociedade Civil; Fedeaguas-Guanacaste; Frente de Organizações para a Defesa da Seguridade Social; Limpal (Liga Internacional de Mulheres Pró-Paz e Liberdade); Sebana (Sindicato dos Empregados do Banco Nacional); Sinae (Sindicato de Auxiliares de Enfermaria); Sindicato de Profissionais de Ciências Médicas • **Egito:** **NAHRD – National Association for Human Rights and Development** (Associação Nacional para o Desenvolvimento e Direitos Humanos), irc@brainy1.ie-eg.com • **El Salvador:** **Cidep** (Associação Intersectoral para o Desenvolvimento Econômico e o Progresso Social), cidep@cidep.org.sv; Apsal (Ação pela Saúde em El Salvador); Codefam (Comitê de Familiares de Vítimas de Violações dos Direitos Humanos de El Salvador); Fuma (Fundação Maquilishuat); Las Dignas (Associação de Mulheres pela Dignidade e a Vida) • **Ecuador:** **CDES** (Centro de Direitos Econômicos e Sociais), cdes@cdes.org.ec • **Espanha:** **Intermón Oxfam, intermon@intermon.org**; Cáritas Espanhola; CONGDE – Coordenadora de ONG para el Desarrollo (Coordenadora de ONGs para o Desenvolvimento) • **Estados Unidos:** **IATP** (Instituto para Políticas Agrícolas e de Comércio), iatp@iatp.org; AFL-CIO – American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Federação Americana do Trabalho e Congresso das Organizações Industriais); Center of Concern/US; Gender and Trade Network (Rede de Comércio e Gênero); Inter-American Forum & Global-Links Project (Fórum Interamericano & Projeto de Articulação Global-Local); 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); 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 Kalingban; Banwang Tuburan; Bapaka; Bataan NGO-Po Network (Rede de ONGs e Organizações Populares de Bataan); Beijing Score Board (Placar de Pequim); Bind – World Initiative for Negros Development (Iniciativa Ampla para o Desenvolvimento de Negros); Caret Inc.; Caucus on Poverty Reduction (Caucus para 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 – Caucus of Development NGO Networks (Caucus 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); Ecpat 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); Kamam; Kapatiran-Kaunlaran Foundation, Inc.; Kasamakapa – multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque (Organização multisetorial de OSCs pelo ambiente e desenvolvimento em Marinduque); Katinig (Kalipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inpormal); KFI (Kasanyagan Foundation Inc.); KIN (Kitanglad Integrated NGOs); Kinayahan Foundation (Fundação Kinayahan); Konpederasyon ng mga Nolo Esihano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute (Instituto de Políticas Públicas La Liga); Labing Kubos Foundation, Inc. (Fundação Labing Kubos); LRC (Centro de Direitos Legais e Recursos Naturais); Lubong Salnikaban Movement; MAG – Medical Action Group (Grupo de Ação Médica); Midsayap Consortium of NGOs and POs (Consórcio de ONGs e Organizações Populares de Midsayap); Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue (Iniciativa pelo Diálogo Cultural de 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 Magkasaka sa Niugan); Nocfed (Centro para o Desenvolvimento de Negros Oriental); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Grã-Bretanha; Patpi – Positive Action Foundation Philippines, Inc. (Fundação Ação Positiva das Filipinas); Pagbag-O (Panaghangpung sa Gamgamyng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros); Paghilusa sa Paghidat-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 Education towards Struggle for Self Reliance (Organização pela Pesquisa**

Participativa em Comunidades e Educação para a Luta por Autonomia); Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya (Federação Provincial de ONGs de Nueva Vizcaya); 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 Sultan 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 Pangkalusugan); Samapaco; Sariaya; Save the Children Fund U.K.; Silliman University; Sitmo – Save the Ifugao Terraces Movement (Movimento pela Salvação dos Terracos de Ifugao); Centro de Ação Social de Malaybalay Bukidnon; Tacdrup (Centro de Assistência Técnica para o Desenvolvimento dos Pobres Rurais e Urbanos); Tambuyog Development Center (Centro de Desenvolvimento Tambuyog); Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebbeba 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 (Ungyan 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 Género 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**; Comitê Pequim; Coordenação “Sim, Vamos Pela Paz” • **Holanda:** **NCDO** (Comitê Nacional pela Cooperação Internacional e Desenvolvimento Sustentável), **a.roerink@ncdo.nl**; Novib/Oxfam Netherlands • **Honduras:** **CEM-H** (Centro de Estudos da Mulher – Honduras), **cemh@cablecolor.hn**; Cehprodec (Centro Hondurenho 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), **fouziaabdallah@yahoo.com** • **Índia:** **Cysd** (Centro para a Juventude e o Desenvolvimento Comunitário), **cysdbbs@vsnl.net**; Ncas (Centro Nacional de Estudos Jurídicos); Samarthan • **Indonésia:** **PPSW** (Centro de Desenvolvimento de Recursos para a Mulher), **ppsw@cbn.net.id**; Aspuk – Association for Women in Small Business Assistance (Associação para a Assistência às Mulheres de Pequenas Empresas); Pekka – Women Headed Household Empowerment Program (Programa de Empoderamento de Mulheres Chefes de Família) • **Iraque:** **Iraqi Al-Amal Association** (Associação Iraquiana El-Amal), **baghdad@raqi-alamal.org** • **Itália:** **Unimondo**, **jason.nardi@unimondo.org**; Accli (Associação Católica de Trabalhadores Italianos); Arci (Associação Recreativa e Cultural Italiana); Fundação Cultural Responsabilidade Ética; ManiTese; Movimondo; Sbilanciamoci • **Japão:** **Pare – Pacific Asia Resource Center** (Centro de Recursos do Pacífico Asiático), **office@parc.jp.org** • **Jordânia:** Women Organization to Combat Illiteracy in Jordan (Organização de Mulheres para Combater o Analfabetismo na Jordânia) • **Kosovo:** **Riinvesit**, **muhamet.mustafa@riinvesitstitute.org** • **Letônia:** **Letônia NGO Platform** (Plataforma Letã de ONGs), **info@lapas.lv** • **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 Líbanês); Movement Social (Movimento Social) • **Litânia:** **Kaunas NGO Support Centre** (Centro de Apoio a ONGs Kaunas), **podiumas@knopc.lt** • **Malásia:** **Consumers' Association of Penang** (Associação de Consumidores de Penang), **meenaco@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); Terang Pungpungan Melayu; Third World Network (Rede do Terceiro Mundo) • **Malta:** **Kopin – Koperazjoni Internazzjonali** (Cooperação Internacional), **jmsammut@maltaet.net** • **Marrocos:** **Espace Associatif** (Espaço Associativo), **espasso@iam.net.ma** • **México:** **Equipo Pueblo**, **pueblo@equipopueblo.org.mx**; Cátedra Unesco de Direitos Humanos (Unam); Centro de Análise e Pesquisa Fundar; Centro de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais; Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Centro de Estudos Sociais e Culturais Antonio de Montesinos; Centro de Reflexão e Ação Trabalhista; Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Deca Equipo Pueblo; Defensoria do Direito à Saúde; Escritório Regional para a América Latina e o Caribe da Coalizão Internacional do Habitat; Espaço de Coordenação das Organizações Cívicas sobre os Desc; Liga Mexicana pela Defesa dos Direitos Humanos; Red Nacional Milenio Feminista; Seção Mexicana de Fian, Casa e Cidade, membro da Coalizão Habitat México • **Nepal:** **Rural Reconstruction Nepal-RRP** (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); Centre Nepal: General Federation of Nepalese Trade Union (Centro Nepal: Federação Geral dos Sindicatos Nepaleses); Child Worker Concern; Informal Sector Service Centre (Centro de Serviços do Setor Informal); NGO Federation of Nepal (Federação de ONGs do Nepal) • **Nicarágua:** **CCER** (Coordenação Civil 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), **bisand@palnet.com**; Palestinian Non-Governmental Organisations' Network – PNGO (Rede de ONGs Palestinas) • **Panamá:** **Fundação para o Desenvolvimento da Liberdade Cidadã, seção panamenha da Transparência Internacional**, **tipanamana@cableonda.net**; Ceaspa (Centro de Estudos e Ação Social Panamenho) • **Paquistão:** **Indus Development Foundation** (Fundação de Desenvolvimento de Indus), **qureshijiaz@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 Paraquaios Antonio Guasch); Equipe de Educação em D. H.; Fé e Alegria Movimento de Educação Popular Integral; Nemonguetara Programa de Educação e Comunicação Popular; Presencia 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), **hechejar@yahoo.com**; Ceas (Comissão Episcopal de Ação Social); Cedeep (Centro de Estudos para o Desenvolvimento e Participação); Grupo de Economia Solidária e Associação Nacional de Centros; Grupo Género e Economia Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Comitê Peru; Rede Jubileu 2000 • **Portugal:** **Oikos**, **Cooperação e Desenvolvimento**, **sec.geral@oikos.pt** • **Quênia:** **Social Development Network** (Rede para o Desenvolvimento Social), **sdnet@sdnet.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; Ecomons 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); **Seatini – Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative** (Iniciativa de Informação, Negociação e Comércio do Sul e Sudeste da África); Ujamaa Centre (Centro Ujamaa); Undugu Society (Sociedade Undugu) • **República Tcheca:** **Eumenical Academy Prague** (Academia Eumênica de Praga), **tozicka@mybox.cz** • **Romênia:** **Civil Society Development Foundation** (Fundação para o Desenvolvimento da Sociedade Civil), **carmen-e@tdsc.ro** • **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@stnet.lk** • **Sudão:** **National Civic Forum** (Fórum Cívico Nacional), **h_abdelati@hotmail.com** • **Suíça:** **Swiss Coalition of Development Organisations/Coalizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento** (Bread for All, Caritas, Catholic Lenten Fund, Helvetas, Interchurch Aid, Swissaid), **mail@swisscoalition.ch** • **Suriname:** **Stichting Ultimate Purpose**, **maggie@yaho.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), **rahee@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 Centre (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); African Youth Development Alliance, Tanzania Chapter (Aliança Africana para o desenvolvimento da Juventude, Filial Tanzânia); 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 Walelavu Tanzania); CHRPP (Centro para a Promoção dos Direitos Humanos); Dolased; Envirocare – Environment, Human Rights Care and Gender Organization (Organização pelo Ambiente, Direitos Humanos e Género); 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); Kiwahato (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); Kwico – Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization (Organização para o intercâmbio de informações e Consultoria das Mulheres de Kilimanjaro); LHRC – Legal and Human Rights Centre (Centro de Assistência Jurídica e Direitos Humanos); Mbezi Blogas and Environment Conservation (Conservação do Biótipo 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); Tahea – 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); Tangá 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); TCRC – 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:** **LTDH – Tunisian League for Human Rights** (Liga Tunisiana de Direitos Humanos), **sjourshi@lycos.com** • **Uganda:** **Deniva** (Rede de Desenvolvimento da Associação Voluntária de Indígenas), **deniva@utlonline.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); Sodam – Soroti District Association of NGOs Network (Associação de Rede de ONGs do Distrito de Soroti); Tororo Civil Society Network (Rede da Sociedade Civil 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** • **Uruguai:** **CNS Mujeres por Democracia**, **Equidad y Ciudadanía** (Comissão Nacional de Seguimento Mulheres pela Democracia, Equidade e Cidadania), **cnsmujeres@adinetcom.uy** • **Venezuela:** **Frente Continental de Mulheres**; Comitê de Base “Juana Ramirez, la Avanzadora”; Rede Popular de Usuárias do Banjujar • **Vietnã:** **Gendercen** (Centro de Estudos de Género, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), **que@hn.vnn.vn**; **Vietnam Women's Union** (Sindicato de Mulheres do Vietnã), **wunioin@netnam.org.vn** • **Zâmbia:** **WFC – Women for Change** (Mulheres pela Mudança), **wfc@zamnet.zm**

Sumário

Prefácio	
Por Fernanda Lopes de Carvalho	9
Apresentação	
Sussurros não bastam	
Por Roberto Bissio	11
INFORMES TEMÁTICOS	
Promessas quebradas, metas distantes	15
Gênero e pobreza: desigualdades entrelaçadas	27
PANORAMA BRASILEIRO	
Entre a política econômica e a questão social	
Por Fernando J. Cardim de Carvalho	33
Desenvolvimento subordinado ao modelo exportador	
Por Adhemar S. Mineiro	42
Para além da justiça distributiva	
Por Amélia Cohn	49
A luta continua: o combate ao racismo no Brasil pós-Durban	
Por Jurema Werneck	56
Violência, insegurança e cidadania: reflexões a partir do Rio de Janeiro	
Por Márcia Pereira Leite	66
PANORAMA MUNDIAL	
Alemanha	
Metas de Copenhague ainda muito distantes	73
Chile	
Menos pobreza, mais desigualdade	76
Equador	
Bonança petrolífera, escassez de cidadania	79
Estados Unidos	
Quando o bem-estar social não é prioridade	82
Indonésia	
Por uma definição plural de pobreza	85
Moçambique	
Vulnerabilidade extrema	88
Quênia	
Sem recursos para financiar o social	91
Fontes e recursos internacionais de informação	94
ONGs de atuação global	97
Grupo de referência – Brasil	101
Fontes nacionais de informação	102

PREFÁCIO

Há dez anos, foram realizadas duas conferências do chamado ciclo social da Organização das Nações Unidas (ONU): a Cúpula de Desenvolvimento Social, em Copenhague, e a Conferência da Mulher, em Pequim. Naquele mesmo ano, surgiu a rede *Social Watch*. Seu objetivo é acompanhar (e cobrar) o cumprimento, por parte dos governos signatários das declarações finais dessas conferências (e das seguintes), dos compromissos assumidos naqueles documentos. O resultado de tal trabalho de monitoramento e cobrança tem sido apresentado nos relatórios anuais. Nesta décima edição, de número 9,¹ intitulada “Rugidos e Sussurros”, damos continuidade a esse esforço de informação e mobilização em torno das metas sociais acordadas pela comunidade internacional.

As conferências do ciclo social multiplicaram-se depois de 1995, abordando aspectos variados da questão social, mas podemos sintetizar seu espírito na definição de iniciativas no sentido de erradicar a pobreza e promover a equidade de gênero e étnica em todos os países. Essas reuniões buscavam também valorizar a ONU como espaço para o debate livre e pacífico entre as nações em torno de uma agenda de transformação social.

Apesar de a retórica das boas intenções usualmente exibida por representantes de governos, em reuniões dessa natureza, refletir-se poucas vezes no comprometimento real com as suas propostas, as conferências sociais tiveram um papel importante na mobilização internacional da sociedade civil nestes dez anos. O trabalho de preparação e acompanhamento das reuniões da ONU, muitas vezes com o apoio da própria instituição, permitiu o aumento do grau de articulação internacional entre organizações da sociedade civil de âmbito nacional, contribuindo para a busca de espaços próprios de debate, o que gerou iniciativas como o Fórum Social Mundial e a Chamada Global para a Ação contra a Pobreza (GCAP, na sigla em inglês).²

Nesses espaços alternativos, tem sido possível examinar com mais profundidade e persistência o desempenho dos governos na concretização das metas sociais apresentadas nas conferências sociais, bem como formular propostas mais avançadas de ataque às causas da pobreza e da desigualdade, em todos os seus aspectos.

Na verdade, jamais foram alimentadas ilusões quanto à eficácia das conferências. Sempre se soube que elas serviriam, na

melhor das hipóteses, para expor a *falta* de compromisso efetivo de governos nacionais com a questão social. As boas intenções que cercaram a criação da ONU, em 1945, nunca foram tão longe a ponto de produzir mecanismos pelos quais as decisões ali tomadas pudessem ser efetivamente implementadas. Com isso, a aplicação de acordos assinados em seu âmbito depende da disposição de cada governo em fazê-lo.

Para muitos governos, as conferências pareceram ser pouco mais que a oportunidade de seus e suas representantes exibirem dotes de retórica, enquanto suas políticas sociais permaneceram, como diz o povo estadunidense, *business as usual*. Os direitos humanos e o combate à pobreza, à desigualdade, à discriminação, à exploração entre países e dentro deles próprios continuariam, em grande medida, tendo pouco peso na formulação de políticas econômicas e sociais. Políticas anti-sociais continuaram sendo promovidas em todo o mundo. A busca, por parte dos países pobres, de estratégias autônomas de desenvolvimento continuou ativamente desencorajada, de modo especial por países mais avançados. Governos de países em desenvolvimento que, por distração ou ingenuidade, considerassem as propostas aceitas nas conferências como compromissos efetivos acabariam por encarar a reprovação ativa de instituições como o Fundo Monetário Internacional, cujos poderes jamais foram tocados por essas conferências.

Desse modo, o balanço das conferências realizadas nesses dez anos não pode deixar de ser severo. No entanto, para quem não tinha ilusões, é preciso reconhecer que, se governos mostraram falta de seriedade de seus compromissos com metas sociais, interna e externamente, a sociedade civil soube se valer delas para criar novos mecanismos de articulação, cobrança e pressão política. É nesse espírito que a continuidade do trabalho da rede *Social Watch* deve ser vista.

A preparação dos artigos do relatório anual do *Observatório da Cidadania* leva vários meses. Por essa razão, não é incomum que o lançamento de cada edição se dê em contextos políticos, nacional e internacional, imprevisíveis quando da finalização dos textos. O Brasil, neste segundo semestre de 2005, vive uma crise política de grandes proporções e de desfecho totalmente incerto. A rapidez com que se desdobra e a incerteza de sua solução impedem que mesmo um balanço provisório de seu impacto possa ser realizado neste relatório. Vale lembrar que o *Observatório da Cidadania*, desde sua criação, está voltado para a análise de processos e políticas de longo prazo, e não para a discussão de conjuntura.

1 O primeiro relatório foi de número 0.

2 Ver <www.chamadacontrapobreza.org.br> ou <www.whiteband.org>.

Os Informes Temáticos tratam das diferentes abordagens da pobreza na Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague e na Declaração do Milênio e apresentam os 11 pontos referenciais para a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades, elaborados por organizações da sociedade civil de todo o mundo e encaminhados ao presidente da Assembleia Geral da ONU. Um dos artigos reafirma a necessidade de se considerar a ligação intrínseca entre gênero e pobreza nas metodologias de avaliação da pobreza e na elaboração de estratégias para o seu enfrentamento. Essas análises devem ser complementadas com a observação dos dados contidos no CD que acompanha este volume, apontando os avanços e retrocessos de 181 países nas várias áreas de desenvolvimento social. O panorama mundial apresenta, ainda, relatórios analíticos da situação de 51 países preparados pelas coalizões nacionais do *Social Watch*.³

No Panorama Brasileiro, são analisados os fatores responsáveis pela persistência da pobreza e da desigualdade no país. O primeiro texto, de Fernando J. C. Carvalho, parte da constatação de que, dez anos após a Conferência de Copenhague, o Brasil pouco avançou na abordagem da questão social. Apesar de haver prometido, no documento que encaminhou à conferência, que a questão social não mais teria um tratamento residual, mas, ao contrário, informaria todas as ações governamentais, o país não avançou na superação da dicotomia política econômica e política social e na promoção de mudanças estruturais para alterar o perfil de distribuição de riqueza e renda. Enquanto, nos países desenvolvidos, o Estado foi um instrumento de redistribuição de renda, taxando proporcionalmente mais a parcela rica da população, “no Brasil o Estado tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas – transfere rendas às classes médias e altas sob a forma de pagamento de juros”.

No texto seguinte, Adhemar S. Mineiro questiona a forma de inserção comercial internacional do Brasil, baseada na expansão de importações de produtos de baixo conteúdo tecnológico e intensivos em recursos naturais e ambientais. Essa opção pela expansão das exportações estaria inviabilizando um projeto de desenvolvimento com inclusão social, fundado na expansão do mercado interno, além de se constituir numa política de crescimento de curto fôlego.

Amélia Cohn retoma a discussão sobre a dificuldade de articular políticas sociais e econômicas e a necessidade de as últimas serem ditadas pelos parâmetros dos direitos sociais. Analisa os programas de transferência de renda com co-responsabilidade das pessoas beneficiárias, alertando para as distinções entre “nova” e “velha pobreza” e os desafios de criar redes de proteção social proativas. “Trata-se de introduzir na agenda pública a dimensão do bem-estar e da justiça social, na ótica do acesso a condições concretas que garantam uma efetiva qualidade de vida dos indivíduos, dentre elas sua autonomia como cidadãos e cidadãs portadores(as) de direitos, e por conseqüência, sua autonomia frente ao Estado.”

Um elemento central no que se refere ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil é, sem dúvida, a questão racial, aqui analisada por Jurema Werneck. A autora inicia o texto lembrando que este é o ano da realização da 1ª Conferência Nacional sobre a Desigualdade no Brasil e também do início do processo preparatório para a conferência Durban+5, que ocorrerá em 2006, em Santiago (Chile).⁴ Com esse cenário em vista, faz uma rápida revisão da situação da população negra, analisa a agenda de reivindicações do movimento negro e elabora um balanço das ações governamentais nessa área nos últimos dez anos.

Um tema recorrente do *Observatório da Cidadania*, violência e insegurança nas metrópoles, é abordado por Márcia Pereira Leite. A autora parte de informações de pesquisa qualitativa, baseada em entrevistas com pessoas residentes em favelas, para trazer suas vozes e perspectivas ao debate público sobre violência e insegurança. A associação intrínseca entre favelas e violência estigmatiza e criminaliza moradores e moradoras daquelas áreas, contribui para aprofundar o preconceito em relação a essa população e cria ambiente favorável ao apoio a políticas de segurança pública desvinculadas do respeito aos seus direitos civis e ao pleno acesso à cidade.

Fernanda Lopes de Carvalho

Coordenadora da edição brasileira do *Social Watch/ Observatório da Cidadania*

³ Encontram-se no CD que acompanha esta publicação.

⁴ A 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (CMR) foi realizada em 2001, em Durban, África do Sul.

APRESENTAÇÃO

Sussurros não bastam

“O povo rugiu, mas o G8 apenas sussurrou.” Essa foi a poderosa metáfora usada por Kumi Naidoo, presidente da Chamada Global para a Ação contra a Pobreza¹ (GCAP, na sigla em inglês), ao expressar sua desilusão com o resultado da reunião dos oito dirigentes políticos mais poderosos do mundo na Escócia, em julho de 2005.

Calcula-se que bilhões de pessoas viram os concertos televisionados do *Live 8*, no dia anterior à reunião do G8. Milhares delas enviaram mensagens por correio eletrônico ou celulares, exigindo decisões concretas e práticas do G8 contra a pobreza: mais ajuda e de melhor qualidade para o desenvolvimento, o perdão da dívida para os países que não podem oferecer serviços sociais básicos a suas populações e relações comerciais mais justas.

As expressões da opinião pública exigindo medidas contra a pobreza foram tão impressionantes que os oito dirigentes decidiram demonstrar seu compromisso com a causa, assinando um comunicado final numa cerimônia pública – algo pouco habitual nas reuniões do G8. No entanto, além de os anúncios oficiais não terem atendido plenamente as esperanças, mesmo antes de secar a tinta do comunicado, o representante dos Estados Unidos no encontro (principal assessor do presidente George W. Bush) negou ter concordado com qualquer aumento da ajuda estadunidense.

Naquele momento, a atenção do mundo estava focalizada nas bombas que explodiram no sistema de transporte de Londres. Assim, pouca gente se deu conta do enorme rugido, calado rapidamente e transformado num sussurro envergonhado.

O relatório de 2005 do *Social Watch* trata precisamente da distância que separa as promessas da ação. A pobreza e a discriminação entre os gêneros literalmente matam, e seria possível evitar milhares de mortes silenciosas ocorridas diariamente.

Há 60 anos, quando foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), a motivação imediata era “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”. Porém, as pessoas visionárias que escreveram a Carta da ONU em San Francisco já sentiam que a “segurança coletiva” e a ausência de guerras não bastavam e não podiam ser conquistadas sem “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa

humana, na igualdade dos direitos dos homens e das mulheres e das nações grandes e pequenas”, juntamente com a resolução de “promover o progresso social e [...] elevar o nível de vida, dentro de um conceito mais amplo de liberdade”.

Em 1995, quando o fim da Guerra Fria voltou a despertar as esperanças de que finalmente seriam concretizadas as promessas daquele documento, grupos de cidadãos e cidadãs de todo o mundo se reuniram e criaram o *Social Watch*, para apresentar relatórios anuais independentes sobre como os governos cumpriam suas próprias normas e promessas. Naquela época, como agora, a atenção estava concentrada nas promessas solenes que fizeram os chefes de Estado de alcançar a igualdade entre os gêneros e erradicar a pobreza, “fazendo história” às vésperas do século XXI.

Este é o décimo relatório do *Social Watch*. Seu conceito essencial não mudou: nossos governantes assumiram compromissos e os cidadãos e as cidadãs têm o direito e a responsabilidade de exigir que os governos prestem contas de suas promessas e obrigações legais. O que mudou na última década foram as ferramentas de controle do *Social Watch* e a amplitude de nossa rede.

O primeiro relatório do *Social Watch*, de 1996, incluía as conclusões das ONGs de 11 países. O relatório de 2005 reúne as conclusões de mais de 50 coalizões nacionais de todos os continentes. Cada informe nacional² foi composto por organizações e movimentos que realizam atividades ao longo de todo o ano sobre os temas de desenvolvimento social. Eles fazem uma reunião anual para avaliar as ações do governo e seus resultados. Suas conclusões não se propõem apenas como pesquisas, mas são usadas para interpelar as autoridades e ajudar a desenhar políticas públicas melhores a favor das pessoas pobres.

Os relatórios do *Social Watch* não são feitos *sob encomenda*. O tema específico de cada edição é discutido coletivamente e cada grupo nacional decide suas próprias prioridades e ênfases. Os grupos arrecadam seus próprios recursos, usados majoritariamente em consultas aos movimentos sociais, para solicitar provas e validar suas conclusões. O Secretariado Internacional tem o papel de processar todas essas informações e editar o relatório mundial. O Comitê Coordenador

1 <www.chamadacontrapobreza.org.br>

2 No Panorama Mundial deste volume, são apresentados os relatórios de sete países. Os demais estão disponíveis no CD que acompanha a publicação.

Internacional do *Social Watch*, eleito pelas plataformas nacionais numa assembleia, proporciona orientaçao e liderançaa essa rede. Uma equipe de pesquisadores(as) sociais, radicada em Montevideu, sede do *Social Watch*, obtêm as últimas informações existentes, nacionais e internacionais, e as processa com metodologias formuladas, testadas e analisadas a fundo nos últimos dez anos, para apresentar as estatísticas de cada país e os resumos mundiais incluídos no CD que acompanha esta publicação.

Também no CD, é apresentado um Índice de Capacidades Básicas – baseado na metodologia originalmente desenvolvida pela coalizão das Filipinas para monitorar os governos locais – e outro indicador também original: o Índice de Equidade de Gênero. As conclusões desses índices são compatíveis com as dos informes nacionais e com a análise detalhada de cada uma das dimensões da pobreza e da desigualdade (educação, saúde, nutrição e habitação). Infelizmente, conclue-se que, sem uma mudança fundamental nas tendências atuais, simplesmente não serão cumpridas até

mesmo as metas mínimas solenemente acertadas por chefes de governo e de Estado, durante a Cúpula do Milênio em 2000.

A reunião do G8 na Escócia não gerou o impulso adicional necessário para avançar na direção de um mundo livre da pobreza e com igualdade entre gêneros, raças e etnias. Os líderes mundiais tiveram nova oportunidade este ano, quando se reuniram para celebrar o 60º aniversário da ONU, em setembro, e terão uma última chance quando enviarem seus ministros à reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Hong Kong, em dezembro.

Ao demonstrar que as promessas anteriores não foram cumpridas, não fomentamos o ceticismo, porém exigimos ações. A história continua evoluindo. Ainda não foram ditas as últimas palavras, e cidadãos e cidadãs podem, sim, fazer diferença. O momento de agir contra a pobreza é agora!

Roberto Bissio

Secretariado Internacional do *Social Watch*



© **INFORMES TEMÁTICOS**

Promessas quebradas, metas distantes

A menos que sejam feitas mudanças substanciais, os objetivos estabelecidos para 2015 pelos governos durante a Cúpula do Milênio não serão alcançados. É o que comprovam os resultados apresentados por mais de 50 países. Em todas as áreas – saúde, nutrição, educação ou provisão de serviços essenciais, como saneamento –, os avanços foram insuficientes e, com grande frequência, não houve nenhum progresso.

Equipe de pesquisa do *Social Watch*^{*}

Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis.

Adam Smith, A riqueza das nações (1776).

Há quase cinco anos, o maior encontro já visto de chefes de Estado e de governo fez esta promessa solene aos povos do mundo: “Não pouparemos nenhum esforço para libertar nossos semelhantes – homens, mulheres e crianças – das condições abjetas e desumanizadoras da pobreza extrema”.¹ Já passaram quase dez anos desde que as lideranças mundiais assumiram o compromisso solene em Copenhague com “a meta de erradicar a pobreza do mundo, por meio de ações nacionais decisivas e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e econômico da humanidade”.²

Essa é uma agenda ambiciosa. Tão ambiciosa que foi comparada por muitas lideranças à tarefa histórica da abolição da escravidão no século XIX. Inspirados pela Declaração de Copenhague e pela Plataforma de Ação de Pequim sobre a igualdade entre os gêneros,³ grupos de cidadãos e cidadãs de todas as partes do mundo se juntaram para formar a rede do *Social Watch*. Desde então, todos anos vem sendo publicado um relatório detalhado para monitorar o cumprimento dos compromissos internacionais dos governos.

Os resultados apresentados pelas coalizões nacionais do *Social Watch* em mais de 50 países e a análise dos indicadores disponíveis coincidem num ponto: em grande medida, as promessas não foram cumpridas. A menos que, em breve, sejam feitas mudanças substanciais, os objetivos estabelecidos para o ano 2015 não serão alcançados. Em todas as áreas – saúde, nutrição, educação ou provisão de serviços essenciais, como saneamento –, os avanços foram insuficientes e, com

grande frequência, simplesmente não houve nenhum progresso.

São fatos concretos, inquestionáveis. Diferentemente das promessas eleitorais de candidatos e candidatas – muitas vezes vagas, genéricas e difíceis de serem relacionadas a seu cumprimento real –, a maior parte dos objetivos estabelecidos coletivamente por líderes mundiais durante a Cúpula do Milênio, em 2000, no que ficou conhecido como as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), refere-se a objetivos e indicadores muito concretos. Ao avaliar a evolução desses indicadores, comparando com a posição em que cada país deveria estar para cumprir os objetivos fixados para 2015, a conclusão inevitável é que, sem uma grande melhoria das tendências atuais, essas metas não serão alcançadas.

Metas de Desenvolvimento do Milênio

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome
2. Atingir o ensino primário universal
3. Promover a igualdade entre os gêneros e empoderar as mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde materna
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento

O que deu errado? Os objetivos eram exageradamente ambiciosos ou irrealistas? Jan Vandemoortele, que ajudou a estabelecer esses objetivos quando trabalhou no Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e que, agora, é o funcionário de mais alto nível do Grupo de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) encarregado de monitorar as MDMs, não concorda com isso: “Em geral, os objetivos quantitativos foram estabelecidos com base na premissa de que os avanços observados nas décadas de 1970 e 1980, em nível global, seriam mantidos nos 25 anos seguintes, de 1990 a 2015. Por exemplo, se os avanços na sobrevivência infantil tivessem continuado como naquelas décadas, a taxa global de mortalidade infantil em 2015 seria dois terços menor do que em 1990” (Vandemoortele, 2005).

Em outras palavras, o fato de o mundo só ter avançado a metade do necessário para atingir as MDMs significa que a velocidade do progresso em desenvolvimento social vem diminuindo desde 1990 – a despeito de todas as promessas e declarações.

A coalizão do *Social Watch* no Quênia descobriu que os gastos governamentais em serviços sociais básicos tinham declinado de 20% do orçamento nacional em 1980 para 13% em 1995. Entre 1997 e 2001, o país gastou 52% da receita total governamental com pagamentos da dívida.

O número de crianças que morrem antes de seu primeiro aniversário não constitui somente uma das MDMs, mas é também um indicador válido de como um país se desenvolve. Três de cada quatro países para os quais há dados disponíveis tiveram desempenho pior nos últimos 15 anos do que nas décadas de 1970 e 1980. Em 80% dos países, a mortalidade de crianças menores de 5 anos estava caindo mais rapidamente antes de 1990.

Uma das metas do milênio é que todas as crianças estejam na escola aos 5 anos. No entanto, o avanço da escolarização também teve seu ritmo reduzido desde 1990. As regiões que progredem em termos de frequência às aulas na escola primária são a América Latina e a Europa, que já estavam em situação melhor em termos comparativos. Paradoxalmente, nesse mesmo período, a educação universitária cresceu de forma intensa em todas as regiões do mundo. Isso aponta para o cenário social real da última década: desigualdade crescente. As elites estão em melhor situação em toda parte. No lugar de vermos a diminuição da pobreza, somos testemunhas de um crescente hiato social.

Por exemplo, nas Filipinas, a coalizão do *Social Watch* informa que a relação entre a renda do quintil mais rico da população e do quintil mais pobre era de 13 para um em 1990. Em 2000, essa distância aumentou para 16 para um.

Na Colômbia, que tem a segunda taxa mais alta de desigualdade do continente, depois do Brasil, os 10% mais ricos dos domicílios tiveram uma renda 30 vezes mais alta do que os 10% mais pobres. Segundo os grupos locais do *Social Watch*, essas disparidades são ainda maiores nas áreas rurais, onde o conflito armado desloca camponeses e camponesas de seus lares e terras.

Tanto nos países ricos como nos pobres, os avanços da igualdade entre os gêneros são ainda

* Karina Battyány (coordenadora), Marina Sol Cabrera, Graciela Dede, Daniel Macadar e Ignacio Pardo.

1 Cúpula do Milênio, Nações Unidas, Declaração do Milênio, parágrafo 11. Nova York, setembro de 2000.

2 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social, Compromisso 2. Copenhague, março de 1995.

3 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher. Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. Pequim, setembro de 1995.

mais lentos. O sindicato da indústria metalúrgica alemã, IG Metall, faz referência ao “progresso a passo de cágado”. Observou o relatório nacional do *Social Watch* da Alemanha: “Caso os salários das mulheres na Alemanha Ocidental continuem a se aproximar dos salários dos homens no mesmo ritmo dos últimos 40 anos, serão necessários no mínimo outros 40 anos para que as trabalhadoras de atividades administrativas e intelectuais, e muito mais de 70 anos para as que realizam tarefas manuais possam alcançar seus colegas masculinos.”

É um paradoxo clamoroso que os avanços mensuráveis em saúde, educação, saneamento e promoção das mulheres tenham diminuído de ritmo imediatamente após o fim da Guerra Fria, quando se esperava um grande “dividendo da paz” e quando as lideranças políticas eram unânimes em expressar seu compromisso com a luta contra a pobreza e também quando o público, talvez como resultado da expansão das comunicações globais, mostrou sua generosidade, como na impressionante “onda de solidariedade” que ocorreu logo após o trágico *tsunami* de dezembro de 2004.

Uma campanha internacional pela cidadania, a Chamada Global para Ação contra a Pobreza, foi lançada, em janeiro de 2005, para exigir mais ajuda oficial (e de melhor qualidade) a países mais pobres, justiça nas relações comerciais e cancelamento das dívidas como requisitos para cumprir as metas que foram acordadas no plano internacional. No Reino Unido, a campanha adotou o ambicioso lema: “Façamos da pobreza uma coisa do passado” (*Make Poverty History*).

Com a esperança de que o G8 (os oito países mais poderosos do mundo cujos governantes se reuniram na Escócia, em julho passado) tomassem medidas reais contra a pobreza, milhões de pessoas ostentaram faixas brancas, o símbolo da campanha, e um grupo de celebridades organizou a série de concertos “*Live8*”, televisionados simultaneamente em todo o mundo, o que pode ter resultado na maior audiência da história para um evento. Em contraste com os concertos similares de “*LiveAid*” há 20 anos, a intenção não foi arrecadar dinheiro para pessoas pobres, e sim motivar seus governos a criarem condições que permitam a esses cidadãos e cidadãs e a seus países ganharem a vida de forma digna.

Em anos anteriores, manifestantes contra a globalização ou “*altermondialistes*” (para usar sua própria denominação em francês) procuraram impedir as reuniões do G8, por acreditarem que nada de bom resultaria de um encontro de homens poderosos que não prestam contas a ninguém. Algumas das reuniões, terminaram antes do previsto, devido a distúrbios causados pelas legiões que impediam a passagem nas ruas. Este ano, em julho, nem sequer as bombas que explodiram em Londres alteraram a reunião dos governantes, mas as decisões adotadas não chegaram nem perto das esperanças mais realistas. Poucas horas depois de assinar o documento que se duplicava a ajuda a África até 2010, o governo dos Estados Unidos negou ter assumido um novo compromisso para

aumentar sua ajuda ao desenvolvimento, uma das mais baixas, em termos *per capita*.

Em setembro de 2005, monarcas, presidentes e primeiros-ministros de todo o mundo se reuniram novamente, desta vez na sede das Nações Unidas em Nova York, para avaliar sua gestão a respeito do cumprimento dos objetivos da Declaração do Milênio. Kofi Annan, Secretário Geral da ONU, encorajou os líderes mundiais a atuar com audácia e em três direções: paz e segurança, direitos humanos e democracia, e desenvolvimento e erradicação da pobreza. Infelizmente, os resultados da cúpula frustraram mesmo as mais modestas expectativas.

Pobreza e globalização

O que queremos dizer quando falamos sobre pobreza?

De acordo com o Programa de Ação da Cúpula sobre Desenvolvimento Social,

a pobreza tem várias manifestações, dentre elas: a ausência de renda e recursos produtivos suficientes para assegurar uma subsistência sustentável; fome e desnutrição; saúde precária; acesso limitado ou inexistente à educação e a outros serviços básicos; crescente morbidade e mortalidade causadas por doenças; ausência de habitação ou habitação inadequada; ambientes inseguros; discriminação social e exclusão. Também é caracterizada por falta de participação nos processos decisórios e na vida civil, social e cultural. A pobreza ocorre em todos os países: de maneira generalizada, em muitos países em desenvolvimento; como bolsões no meio da riqueza, em países desenvolvidos; com o resultado da perda dos meios de subsistência resultante da recessão econômica; de forma súbita, resultante de desastres ou conflitos; atingindo trabalhadores e trabalhadoras com baixos salários; e levando à total miséria as pessoas que ficaram fora dos sistemas de apoio familiares, das instituições sociais e das redes de proteção social.⁴

O Programa de Ação ainda enfatiza que a “pobreza absoluta é uma condição caracterizada pela privação severa das necessidades humanas básicas, incluindo alimentação, água potável, saneamento, saúde, habitação, educação e informação. Ela depende não somente da renda, como do acesso aos serviços sociais”.⁵

A Declaração do Milênio usa o termo “pobreza extrema” provavelmente com o mesmo sentido utilizado pela Cúpula Social, pois as duas declarações citam a cifra de “mais de um bilhão” de pessoas na pobreza absoluta ou extrema. No entanto, as MDMs combinam referências às necessidades (alimentação, água) com os meios (renda) quando prometem reduzir à metade, até o ano 2015, “a proporção de pessoas cujas rendas são menores do que US\$ 1 por dia” e “a proporção de pessoas que passam fome”, assim como, até essa mesma data, reduzir à metade “a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável”.

Ao adotar o indicador popularizado pelo Banco Mundial de US\$ 1 por dia para definir e medir a pobreza, a Declaração do Milênio se afasta dos pontos de vista da Cúpula Social, assim como da posição do economista Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel, segundo o qual “a pobreza deve

ser vista como privação de capacidades básicas, e não meramente como renda baixa” (Sen, 1999).

O *Social Watch* demonstrou ser possível usar um índice de capacidades que não incluía a renda para refletir a situação dos países de forma consistente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), tendo a vantagem de permitir o monitoramento por província e município. Entretanto, os índices refletem médias e não permitem contar as pessoas pobres.

A contagem das pessoas pobres

A cifra de 1,3 bilhão de pessoas pobres publicada pelo Banco Mundial obteve sucesso instantâneo e tem sido citada *ad nauseam* em qualquer publicação ou discurso relacionado à pobreza. No entanto, o Banco Mundial tem sido acusado de usar uma metodologia que subestima o número de pessoas pobres (Reddy e Pogge, 2003), basicamente porque se baseia no “poder de compra paritário” das moedas locais, que é ajustado de acordo com os preços médios nacionais, e não segundo os preços realmente pagos pelas pessoas que vivem na pobreza.

O indicador de US\$ 1 por dia também é inapropriado para muitas regiões do mundo. Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) usa US\$ 2 por dia para definir a linha de pobreza extrema. Nos Estados Unidos, esse limiar está em torno de US\$ 12 por dia.

Enquanto os termos pobreza “extrema” ou “absoluta” tentam definir um mínimo para a sobrevivência biológica, o conceito de pobreza realmente utilizado pelas pessoas e que influencia suas atitudes e decisões é definido socialmente. Assim, no Reino Unido, a medida “*Breadline Britain*” define o domicílio como pobre se a maioria das pessoas na Grã-Bretanha, na época desse cálculo, considerava que esse domicílio era pobre. De acordo com tal medida, a pobreza cresceu no Reino Unido de 21% para 24% entre 1991 e 2001. Mesmo quando o padrão de vida geral se eleva, a pobreza também pode crescer, se a sociedade se tornar mais desigual.

Segundo análise preliminar de pesquisadores e pesquisadoras do *Social Watch*, o uso de definições nacionais de pobreza, no lugar da linha de “pobreza extrema” internacional, resultaria num aumento de pelo menos meio bilhão de pessoas pobres, levando em conta somente países de renda média e alta. Em 2003, havia, nos Estados Unidos, 35,8 milhões de pessoas consideradas oficialmente pobres (12,5% da população; 1,3

milhão a mais do que em 2002). Na União Européia, cerca de 70 milhões de pessoas eram contadas como pobres, das quais 5 milhões viviam abaixo da linha internacional de pobreza. Na América Latina, existem mais 200 milhões de pessoas vivendo na pobreza, partindo-se mais das definições nacionais oficiais do que dos critérios internacionais. Nos países de renda mais baixa, as definições do Banco Mundial muitas vezes se tornaram as oficiais, principalmente por causa da enorme dependência desses países dos empréstimos em condições favoráveis e doações do Banco, o que, por outro lado, facilmente se traduz em dependência da ideologia dessa instituição.

Para piorar as coisas, a maioria dos indicadores de pobreza, incluindo aqueles não-baseados somente na renda, mas também na satisfação das necessidades básicas, estão fundados em pesquisas domiciliares que consideram a família como uma unidade e assumem que todos os membros de um domicílio partilham igualmente a renda e os recursos disponíveis – não importando a idade nem o gênero. O resultado é uma subestimação do número de mulheres que vivem na pobreza, pois muitas delas não conseguem satisfazer suas necessidades básicas, mesmo vivendo em famílias que estão *acima* da linha de pobreza (Batthyány *et al.*, 2004).

Mundo mais rico, pobres mais pobres

Precisamos realmente de uma única definição internacional de renda para a pobreza? Para mobilizar a opinião pública e fortalecer a vontade política requerida na implementação desses compromissos, os indicadores de progresso são, sem dúvida, necessários. Porém, a velocidade da redução da pobreza pode ser avaliada e comparada sem que tenhamos de recorrer a uma linha de pobreza universal única. O que realmente importa é cada país reduzir a proporção e o número de pessoas pobres. Um avanço desse tipo seria coerente com o mandato do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que não condena o Estado por causa da pobreza de seus cidadãos e suas cidadãs, mas exige claramente que “todos os meios apropriados” sejam aplicados, até mesmo a cooperação internacional, “no máximo dos recursos disponíveis, de modo a *assegurar progressivamente* o pleno exercício” desses direitos.⁶

4 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Programa de Ação, Capítulo II “Erradicação da pobreza”, parágrafo 19. Copenhague, março de 1995.

5 Idem.

6 Nações Unidas, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 2º, parágrafo 1º.

Na verdade, o principal uso do indicador de US\$ 1 por dia é ideológico e político. Esse indicador tem levado pesquisadores e pesquisadoras do Banco Mundial a alegarem que a “globalização está funcionando”, pois parece apontar que a proporção de pessoas no mundo vivendo na pobreza está declinando num ritmo que torna alcançável a Meta 1 de Desenvolvimento do Milênio (MDM 1).

Quando examinamos os números mais detalhadamente, descobrimos que, mesmo de acordo com aquele indicador, a pobreza extrema não vem declinando e está até mesmo crescendo na África, na América Latina, no Oriente Médio, na Europa do Leste e na maior parte da Ásia, com melhorias concentradas no Vietnã, na Índia e na China. Estes dois últimos países tiveram um crescimento econômico alto na última década, porém as tendências de longo prazo da pobreza na China são difíceis de estabelecer por causa da ausência de séries estatísticas históricas confiáveis, ao passo que na Índia “há boas evidências de que as estimativas oficiais de redução da pobreza são otimistas demais, especialmente para as áreas rurais” (Kozel e Deaton, 2004).

A alegação de que a “globalização está funcionando” cai por terra quando se leva em conta as questões de equidade. De acordo com o professor James K. Galbraith, diretor do Projeto Desigualdade da Universidade do Texas,

o ‘elemento global’ da desigualdade interna dos países foi estável de 1963 até em torno de 1971, declinou durante 1979 e depois cresceu fortemente e continuamente nos 20 anos seguintes. Esse padrão é muito semelhante ao encontrado por Milanovic para a desigualdade entre os países. Acreditamos que isso revela uma forte evidência de que as forças macroeconômicas globais e, em particular, o aumento das taxas de juro, as crises da dívida, a pressão pela desregulamentação, a privatização e a liberalização a partir de 1980 contribuíram para o aumento generalizado das desigualdades econômicas nos países.⁷

“Este trabalho, conclui Galbraith, “levanta inevitavelmente sérias questões sobre o papel da governança econômica global no aumento da desigualdade e nas dificuldades presentes no processo de desenvolvimento”.

Globalização aumenta a pobreza

A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (2004) chegou às mesmas conclusões:

A economia de mercado global tem demonstrado uma grande capacidade produtiva. Administrada com sabedoria, pode produzir um progresso material sem precedentes, gerar empregos mais produtivos e melhores para todos e contribuir de forma significativa para reduzir a pobreza no mundo. Porém, também podemos

observar quão distantes ainda estamos de concretizar esse potencial. O atual processo de globalização está gerando resultados desequilibrados, tanto entre os países como no interior deles. A riqueza está sendo criada, mas um número demasiado grande de países e de pessoas não compartilham seus benefícios.

O motivo disso já estava claro há 250 anos para Adam Smith. Em seu livro *A riqueza das nações*, ele afirmava: “Em toda parte é sempre muito mais fácil a um rico comerciante obter o privilégio de comerciar numa cidade corporativizada do que a um pobre artífice trabalhar nela”. E Smith também escreveu: “Menos numerosos, os mestres podem se unir muito mais facilmente e, além disso, a lei autoriza ou, pelo menos, não proíbe essas uniões – enquanto proíbe as dos trabalhadores. Não temos leis do Parlamento contra uniões para rebaixar o preço do trabalho, porém possuímos muitas leis contra a união para aumentá-lo”.

Nos últimos 15 anos, durante os quais as desigualdades cresceram e os avanços sociais diminuíram de ritmo, os direitos das corporações transnacionais foram expandidos por acordos comerciais e de investimentos multilaterais, regionais e bilaterais, sem que houvesse qualquer aumento paralelo nas suas obrigações, nos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras ou dos governos dos países em que essas corporações operam. O capital pode se deslocar muito mais rapidamente do que há dois séculos, mas o mesmo não ocorre com trabalhadores e trabalhadoras, que são forçados a competir numa “corrida ao fundo do poço”,^{NT} enquanto os governos sedentos por investimentos competem oferecendo mais concessões e isenções fiscais. Regras desequilibradas criam resultados desequilibrados. Isso não deve surpreender economistas neoliberais, pois é precisamente o que Adam Smith observou e previu!

Se esse é o diagnóstico, ou se reverte a globalização ou alguma forma de governança do bem-estar global é atingida. Uma economia globalizada que *pode* garantir uma vida digna para todas as pessoas, mas *não o faz*, parece fadada a ser insegura e politicamente inviável.

O urgente e o necessário

Pode-se argumentar que perseguir uma ambiciosa agenda de governança global é um projeto de longo prazo que não responde às necessidades urgentes das pessoas desesperadamente pobres e famintas nos dias de hoje. As MDMs, embora certamente não constituam um resumo de todas as conferências da ONU na década de 1990 e definitivamente não sejam um substituto para elas, podem alegar legitimamente

que são uma expressão das necessidades mais urgentes. No entanto, concretizar as MDMs não é somente outra tarefa humanitária para ser enfrentada com um aumento da ajuda oficial para os países mais pobres.

Na verdade, se a ajuda internacional fosse duplicada amanhã, o atual sistema macroeconômico não permitiria que ela fosse gasta. O Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento regionais já possuem mais dinheiro disponível do que os países são capazes de absorver, segundo as regras do Fundo Monetário Internacional (FMI), e já recebem mais dinheiro dos países pobres do que desembolsam para eles!

Por exemplo, no período de 2002–2003, Uganda, que enfrenta uma grave crise de Aids, quase rejeitou uma doação de US\$ 52 milhões do Fundo Global de Luta contra a Aids, Tuberculose e Malária porque procurava respeitar as estritas limitações orçamentárias que tinha acordado manter para poder ter acesso aos empréstimos do FMI.

Na recente Conferência Internacional de Aids em Bangcoc (julho de 2004), especialistas da ONU exigiram um aumento maciço de financiamento para os programas de Aids e defenderam que US\$ 20 bilhões fossem fornecidos aos países em desenvolvimento até 2007. Contudo, o relatório publicado em outubro de 2004 por quatro das maiores agências humanitárias (ActionAid, 2004) argumenta que as políticas do FMI, buscando manter a inflação em níveis muito baixos, fazem isso ao custo de bloquear gastos públicos mais altos para o combate à Aids. Um grande número de especialistas em economia acha que a inflação e os gastos públicos podem ser maiores do que os determinados sistematicamente pelo FMI. Assim, as políticas do Fundo solapam a luta global contra a Aids.

O relatório também argumenta que as políticas do FMI tornam difícil para os países manter trabalhadores e trabalhadoras da saúde, que são vitalmente importantes, em consequência dos limites impostos pelo Fundo sobre as quantias que os países podem gastar com pessoal empregado do setor de saúde pública.

As metas de inflação baixa estabelecidas pelo FMI levam diretamente a limitações sobre os orçamentos nacionais dos países pobres, o que resulta em tetos para os orçamentos nacionais de saúde. “A maior parte dos países gostaria de aumentar significativamente seus gastos no combate à Aids”, afirma Joanne Carter, diretora legislativa do Fundo Educacional Results, um grupo de *lobby* baseado nos Estados Unidos, cuja ação está concentrada no combate à tuberculose e outras “doenças da pobreza” nos países em desenvolvimento. “Porém, eles desistiram de tentar lutar contra o FMI porque sabem que têm de respeitar as exigências dos empréstimos do Fundo, para manter seu acesso à ajuda externa nos níveis atuais. Se você vai contra o FMI, arrisca ser cortado de todas as outras fontes de ajuda externa” (ActionAid, 2004).

^{NT} *Race to the bottom*, no original. Descreve a prática de certas empresas de vender seus produtos pelo menor preço possível, reduzindo ao máximo os custos de mão-de-obra.

⁷ University of Texas, Inequality Project, LBJ School, acessível em: <<http://utip.gov.utexas.edu>>.

Impostos em debate

Na defesa de suas regras, o FMI tem argumentado que a ajuda internacional não pode ser contada como uma fonte confiável de receita (como, por exemplo, os impostos) para apoiar gastos correntes por causa de sua volatilidade e seu caráter não-contratual. Isso coloca a bola de volta ao campo dos países doadores e os desafia a redefinir os fluxos para os países em desenvolvimento, de modo que sejam previsíveis, confiáveis e não-voláteis. Foi exatamente esse o foco de mais de cem países, reunidos no dia 20 de setembro de 2004, em Nova York, ao exigirem a análise de novos mecanismos para financiar a erradicação da pobreza, proposta bloqueada pelo veto de um único país.

Confrontados com essas duras restrições impostas externamente a seus orçamentos para o desenvolvimento e para as urgências sociais, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (do Brasil) e Néstor Kirchner (da Argentina) assinaram, em 16 de março de 2004, o Ato de Copacabana, conhecido formalmente como a Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade, no qual denunciam uma “contradição no atual sistema financeiro internacional entre o desenvolvimento sustentável e seu financiamento”, pela ausência de “mecanismos adequados para a solução de crises”, e estabelecem um vínculo entre finanças e comércio, considerado como “crucial” para o crescimento. Para modificar o sistema, eles concordaram em “negociar com instituições de crédito multilaterais de modo que não prejudique o crescimento e garanta a sustentabilidade da dívida, permitindo os investimentos em infra-estrutura”.

Quando uma corporação privada investe em infra-estrutura, isso é contabilizado como criação de ativos e somente um pequeno percentual do investimento total afeta o balanço anual como depreciação. Porém, as contas nacionais somente registram receitas e perdas, e todo o dinheiro despendido é registrado como perda. O FMI impõe um teto aos gastos governamentais para gerar um “superávit primário” e garantir a sustentabilidade da dívida. A proposta de Kirchner e Lula, depois endossada por todos os ministros da fazenda sul-americanos, foi proceder da mesma forma que as corporações privadas: depreciar o investimento público em infra-estrutura ao longo de vários anos, e não como perda no momento do gasto.

O efeito imediato dessa proposta, que atualmente está sendo estudada pelo FMI, é naturalmente permitir maiores gastos governamentais. No entanto, as implicações de introduzir o conceito de criação de ativos nas contas nacionais têm grande alcance. Isso poderia levar ao fim da exaustão dos recursos naturais, pois corresponderia a perdas nas contas de ativos. Na proposta argentina original, a formação de “capital humano” deve também ser isenta dos tetos de gastos impostos pelo FMI. Os gastos com saúde e educação poderiam ser vistos como “investimentos”, do mesmo modo que as despesas com infra-

estrutura. Segundo um grande número de economistas, esses são investimentos que rendem melhor, e mais rapidamente, do que os grandes projetos de desenvolvimento convencionais.

Promessas e mais promessas

Essas idéias, juntamente com a exigência de uma maior participação dos países em desenvolvimento no processo decisório das instituições de Bretton Woods, já estavam presentes nas discussões em torno do Consenso de Monterrey, que resultou da Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento (2002). Entretanto, essas promessas ainda esperam para serem cumpridas, da mesma forma que a promessa feita em Doha de iniciar uma rodada de desenvolvimento a fim de tornar as regras do comércio mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Nenhuma dessas promessas foi ainda concretizada. Ao contrário, esses países estão sofrendo exigências adicionais em seus setores de serviços, com implicações diretas na provisão de serviços básicos para as pessoas pobres, como um “preço” por concessões nas áreas agrícolas ou têxteis.

De fato, cada uma das avaliações anuais dessas promessas que o *Social Watch* vem realizando desde 1996 demonstrou que, em geral, os países em desenvolvimento estiveram mais perto de cumprir seus compromissos do que os países desenvolvidos. Além disso, outras avaliações independentes mostram que, entre os países desenvolvidos, os membros do G7 são aqueles que estão mais atrasados no cumprimento das promessas.

A adoção de compromissos, metas e objetivos com prazos por parte da comunidade internacional possibilitou o estabelecimento de referenciais (*benchmarks*), com os quais governos e governantes podem ser julgados objetivamente. Em última análise, é o julgamento da opinião pública que torna possíveis as mudanças. No entanto, o processo decisório que fará toda a diferença envolve uma multiplicidade de fóruns e instituições, ministros(as) e funcionários(as) diferentes, com resultados frequentemente contraditórios.

Por exemplo, em 4 de outubro de 2004, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança recomendou enfaticamente aos países da África Meridional a garantia de que “os acordos regionais e outros acordos de livre comércio não tivessem um impacto negativo sobre a implementação dos direitos das crianças”. O acordo comercial que está sendo atualmente negociado entre o bloco regional e os Estados Unidos poderia “afetar a possibilidade de fornecer às crianças e às outras vítimas do HIV/Aids remédios eficazes de forma gratuita ou ao menor preço possível”.

Esse tipo de resolução tem implicações globais, pois os dispositivos do texto preliminar são comuns a muitos acordos comerciais bilaterais. Discrepâncias similares entre o direito à vida e os direitos de propriedade intelectual das corporações farmacêuticas resultaram em uma declaração em Doha e numa extensão desse acordo antes da Reunião Ministerial de Cancún, que teve o efeito

de revisar a aplicação do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips).

Não existe um supremo tribunal mundial para decidir o que deve prevalecer quando há conflitos entre os direitos humanos e as regulamentações comerciais. Os defensores dos acordos de comércio e investimento e da OMC tentam fazer pressão para priorizá-los em relação a outros tratados e normas nos principais fóruns internacionais: a implementação da Cúpula de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável, o tratado contra o tabaco ou as atuais negociações em torno da proteção da diversidade cultural. No momento, só é possível ter coerência em nível de chefes de Estado e de governo. Isso torna a Segunda Cúpula do Milênio tão importante.

Recomendações

Referências da sociedade civil para a revisão de cinco anos da Declaração do Milênio

No período de 14 a 16 de setembro de 2005, foi avaliada a implementação da Declaração do Milênio à luz dos desdobramentos ocorridos desde sua adoção no ano 2000. Na época de sua adoção, a declaração era vista como uma agenda para erradicar a pobreza durante esta geração.

A Declaração do Milênio está baseada nos compromissos adotados pela comunidade internacional na década anterior, em uma série de conferências e cúpulas, incluindo aquelas que trataram de meio ambiente, direitos humanos, igualdade e equidade entre os gêneros, desenvolvimento social, direitos da criança, população, direitos sexuais e reprodutivos, direito à habitação e eliminação do racismo e da discriminação.

Como parte de seus compromissos em 1995, a Cúpula Social da ONU reconheceu que a erradicação da pobreza era possível, e adotou uma estratégia para alcançar esse objetivo. Tal estratégia se baseou em um conceito de desenvolvimento que não apenas se pautava na pobreza, mas considerava o pleno emprego e a inclusão social aspectos igualmente importantes. A sociedade civil desempenhou um papel ativo nas conferências na década de 1990, cobrando os compromissos adotados pelos governos para promover o desenvolvimento por meio da eliminação da pobreza, o estímulo ao pleno emprego e a redução da exclusão social. Esse compromisso desencadeou no surgimento de coalizões em todo o mundo que controlam ativamente a implementação dos compromissos assumidos pelos governos.

Desde a Cúpula do Milênio de 2000, ocorreram eventos críticos que abalaram a comunidade internacional: dos ataques de 2001 contra os Estados Unidos, e as subseqüentes intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, ao *tsunami* asiático.

Vem prevalecendo um conceito militar de segurança que não está baseado numa noção de segurança para todas as pessoas – na segurança humana em todas suas dimensões. Ao contrário, promove a segurança para algumas, pela concentração de poder nas mãos de poucas pessoas. Além disso, ao reconhecer publicamente uma doutrina de ação militar preventiva unilateral, indo à guerra sem autorização da comunidade internacional, com base numa decisão do Conselho de Segurança da ONU, os Estados Unidos e seus aliados solaparam os próprios objetivos para os quais a organização foi criada.

Uma ordem mundial unipolar está sendo criada. Nela, o poder dominante promove um único conjunto de valores que abarcam todos os aspectos da vida: econômicos, políticos, culturais, religiosos e éticos. É inevitável que as diferenças sejam reforçadas, fortalecendo as divisões e a intolerância geradoras de conflitos.

A segurança não pode ser garantida pela força. Os conflitos não podem ser resolvidos com armas. Somente poderemos ter esperanças de um futuro estável quando confrontarmos seriamente as desigualdades que nos dividem, promovermos a justiça social e assegurarmos os direitos humanos de todas as pessoas.

Não se pode subestimar a urgência de realizar isso. A ameaça muito real da destruição da vida humana na sua forma atual, assim como da flora e da fauna, pelo aquecimento global, ainda não foi enfrentada de forma adequada. O impacto sobre as pessoas começa a ser sentido, afetando mais as comunidades marginalizadas. Embora os efeitos devastadores do *tsunami* asiático possam não ser resultado de mudança climática, eles certamente enfatizaram a vulnerabilidade das comunidades quando as forças da natureza são liberadas por mudanças no mundo natural em que vivemos.

Sem dúvida, todos compartilhamos a responsabilidade de garantir que as ameaças à vida e à sustentabilidade de nosso planeta sejam superadas, até mesmo pela adoção de estilos de vidas responsáveis. No entanto, os governos e as pessoas em posição de poder têm uma responsabilidade particular de assegurar que as práticas promovidas e permitidas por eles sejam coerentes com a sustentabilidade permanente de nosso meio ambiente.

A destruição colossal causada pelo terremoto no oceano Índico e o subseqüente *tsunami*, juntamente com suas conseqüências, não somente aumentaram a consciência da responsabilidade internacional, mas também destacaram as diferentes realidades de segurança para pessoas que vivem em contextos distintos. Isso pode ser contrastado com as conseqüências de outras crises, tais como a de Darfur (Sudão), que teve impacto igual sobre as pessoas diretamente afetadas. Da mesma forma, pode ser contrastado com as mortes silenciosas, porém contínuas, de milhões de pessoas, que poderiam ser evitadas. Ao menos, o *tsunami* aguçou a percepção pública da complexidade e da realidade, eticamente intolerável, da desigualdade entre as pessoas muito ricas e as muito pobres.

Esses eventos destacam a natureza interligada do mundo em que vivemos, onde as conseqüências de decisões, ações e acontecimentos ocorridos numa parte do mundo cada vez mais têm impacto sobre as pessoas e as comunidades no plano global. Os eventos também ilustram claramente as conseqüências das desigualdades flagrantes existentes hoje, não somente na distribuição de riqueza e renda, como no acesso às pessoas que tomam decisões e ao poder, assim como no acesso aos recursos que sustentam a própria vida. Tais desigualdades, que contribuem

diretamente para gerar a pobreza e para sua manutenção, são aspectos centrais na geração e manutenção da instabilidade.

A revisão da Declaração do Milênio e as posições assumidas pelos governos na preparação dessa revisão serão analisadas à luz desses eventos. Em setembro de 2005, e durante as preparações para a revisão nos meses precedentes, a comunidade internacional teve a oportunidade de confrontar os desafios cruciais de nosso tempo e estabelecer uma estratégia ambiciosa, necessária para assegurar o futuro do mundo para as próximas gerações. O reconhecimento de todos os direitos humanos deve ser um princípio diretor. O êxito depende do envolvimento de todas as partes interessadas.

Pessoas de todo mundo sabem o que está em jogo. Aquelas que viveram a experiência do *tsunami* asiático compreendem a fragilidade da vida. Os refugiados de Darfur entendem as conseqüências da insegurança. As comunidades dizimadas pelo HIV/Aids lutam pela sobrevivência. Os agricultores e as agricultoras que perderam seus meios de subsistência, dos quais dependiam suas famílias, sabem o que significa a miséria absoluta. Para essas pessoas, e para milhões como elas, as desigualdades do mundo têm conseqüências reais.

Foi com base nesse tipo de experiência que as organizações da sociedade civil de todo o mundo se uniram na Chamada Global para Ação contra a Pobreza em torno de reivindicações políticas básicas: mais ajuda e de melhor qualidade para as pessoas pobres, justiça nas relações comerciais, cancelamento da dívida e o estabelecimento de prioridades e políticas na luta contra a pobreza, com prestação de contas à cidadania. Essas idéias levaram à criação de um movimento de opinião de grupos comunitários de todo o mundo, ONGs, sindicatos, indivíduos, grupos religiosos, organizações de mulheres, ativistas dos direitos humanos e muitos outros. Celebidades, pessoas que atuam na política, diplomatas e cidadãos(ãs) comuns têm expressado apoio a essas reivindicações usando uma pulseira branca, um dos símbolos da campanha.

Quando o embaixador Jean Ping, presidente da Assembléia Geral da ONU, pediu às organizações da sociedade civil visões mais específicas e recomendações para a nova Cúpula do Milênio, centenas de organizações e indivíduos endossaram uma lista detalhada de 11 “referenciais”, listados a seguir, que resumem essas reivindicações.⁸

⁸ O documento completo e a lista de signatários estão disponíveis em <www.socialwatch.org>.

Referencial 1:

Da erradicação da pobreza à diminuição da desigualdade

O mundo tem os meios para erradicar a pobreza. E isso pode e deve ser realizado. A fome, a desnutrição e a condenação a uma vida na pobreza são afrontas à humanidade e uma negação dos direitos humanos básicos. Assim, temos a obrigação de erradicar a pobreza e devemos realizar todos as ações possíveis para garantir que esse objetivo seja atingido. O que está faltando é a vontade política de fazer com que isso aconteça. A comunidade internacional deve não somente reafirmar seu compromisso com a erradicação da pobreza em todo o mundo no menor prazo possível, como cada governo deve reconhecer sua obrigação individual e coletiva de implementar estratégias eficazes para sua erradicação.

A pobreza não é um dado estatístico e não pode ser definida pela renda de US\$ 1 ou US\$ 2 por dia. Não há benefícios em separar as pessoas muito pobres daquelas que estão quase nessa situação e as pobres dentre as ricas dos países em desenvolvimento das pobres dentre as ricas dos países desenvolvidos. Todas essas situações devem ser enfrentadas. A pobreza está baseada numa distribuição de renda radicalmente desigual, mas também na distribuição desigual de bens, no acesso desigual a trabalho, emprego, serviços e benefícios sociais, na distribuição desigual do poder político e do acesso à informação e à participação política. Em grande medida, isso é o resultado de desequilíbrios muito bem estabelecidos e persistentes no funcionamento da economia global. De acordo com a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, esses desequilíbrios são “eticamente inaceitáveis e politicamente insustentáveis”. Com maior frequência, as mulheres estão entre as pessoas que sofrem essas desigualdades.

A desigualdade e a injustiça social são fontes importantes da instabilidade e dos conflitos nacionais e internacionais. Enquanto há pessoas lutando em busca de meios de sobrevivência, outras possuem mais do que o suficiente e, com frequência, procuram acumular ainda mais. Uma resposta adequada à pobreza somente será encontrada em iniciativas amplas e redistributivas, que confrontem todos os aspectos da desigualdade, com atenção particular à sua dimensão de gênero. Uma ênfase concertada no desenvolvimento social constitui uma contribuição fundamental para a erradicação da pobreza, focalizada na provisão de saúde básica, educação fundamental, água e saneamento. Alcançar as MDMs na cronologia acordada é somente a parte mais urgente do necessário a fazer para cumprir essas exigências.

A segurança e a estabilidade só podem ser atingidas quando a justiça social for assegurada, quando o direito de todas as pessoas aos meios de vida – água, saúde, alimento, habitação etc. – for respeitado, e quando todas tiverem acesso aos meios de subsistência para si próprias, suas famílias e comunidades.

Os governos devem assumir o compromisso de erradicar a pobreza e de alcançar a justiça social.

Esse referencial exige:

- a reafirmação da convicção de que a pobreza pode ser erradicada, como foi feito há dez anos em Copenhague;
- o compromisso de erradicar a pobreza em cada um dos países até 2025, com a pobreza sendo definida em cada país com base nas diferentes realidades nacionais;
- o compromisso de que as estratégias nacionais para a erradicação da pobreza sejam definidas por cada país até 2007, elaboradas em um processo de consultas transparentes, com o engajamento ativo das pessoas pobres;
- a implementação das políticas dedicadas à redução das desigualdades, incluindo aquelas que garantam acesso universal e a custo acessível a serviços sociais públicos essenciais de qualidade, políticas fiscais redistributivas e respeito às normas trabalhistas essenciais;
- a suspensão das políticas de privatização e “liberalização” que levam à concentração dos recursos em poucas mãos, que, com frequência, são estrangeiras;
- o fortalecimento das exigências de relatórios e revisões do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para assegurar revisões mais frequentes e completas do cumprimento por parte dos Estados de suas obrigações de direitos humanos em relação a seus cidadãos e cidadãs;
- o compromisso de informar com regularidade ao Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc) sobre os avanços na implementação dessas estratégias. Os primeiros relatórios devem ser apresentados até o ano 2007.

Referencial 2:

Melhores estratégias para o desenvolvimento – o papel das instituições financeiras internacionais (IFIs)

As estratégias de desenvolvimento de um país devem estar informadas pelas experiências de seu povo. Nas últimas décadas, extensas condições macroeconômicas foram vinculadas ao fornecimento de ajuda para o desenvolvimento e de empréstimos, assim como ao cancelamento da dívida, com conseqüências desastrosas para o desenvolvimento social. As políticas de ajuste estrutural, liberalização e privatização aumentaram as desigualdades, tendo impacto mais severo sobre as comunidades e famílias que tinham menos acesso a trabalho digno e a meios de subsistência sustentáveis.

Para a maioria das pessoas vivendo na pobreza – entre as quais há um número desproporcional de mulheres e crianças –, a agricultura e a pesca são os únicos meios de subsistência viável para si próprias e suas famílias. As reformas econômicas impostas aos países em desenvolvimento têm promovido a produção para a exportação, especialmente de produtos primários, cujos preços mundiais vêm declinando de forma dramática,

além de gerarem um maior controle dos interesses corporativos sobre a agricultura e a pesca. Isso tem causado um crescente empobrecimento de grandes setores das sociedades dos países em desenvolvimento, para os quais não há alternativas.

A noção de que as medidas para aumentar o comércio levariam à erradicação da pobreza não tem funcionado, como pode ser comprovado por várias análises estatísticas que cobrem os 20 anos decorridos desde a imposição de políticas de liberalização do comércio e dos modelos de desenvolvimento econômico voltadas para a exportação. Embora os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PRSP, na sigla em inglês)⁹ do FMI e do Banco Mundial tivessem sido supostamente introduzidos para enfrentar esses efeitos negativos, isso não aconteceu.

Em teoria, o objetivo desses planos estratégicos de assegurar que as estratégias de desenvolvimento de um país fossem focalizadas adequadamente na pobreza e que a alocação da ajuda para o desenvolvimento tivesse crescente “controle” do país recipiente estava de acordo com espírito da MDM 8 e sua “parceria global para o desenvolvimento”. No entanto, a experiência mostra que isso continua longe da realidade e que numerosas condições macroeconômicas são ainda vinculadas à ajuda.

Os empréstimos do Banco Mundial apóiam programas específicos de reformas, que incluem ações (condicionalidades) consideradas críticas para o êxito do programa pelo Banco e pelo FMI. As negociações de empréstimos são ainda conduzidas a portas fechadas nos ministérios da fazenda e nos bancos centrais. As políticas macroeconômicas fracassadas no passado continuam a ser promovidas. Não é surpreendente que o “controle” das estratégias de desenvolvimento nacional não tenha correspondido às suas promessas.

A retirada do Estado e a privatização da provisão de serviços, como atendimento à saúde, água e educação, nega acesso cada vez mais às pessoas que não podem pagar por algo que constitui um direito humano básico. A globalização e a liberalização do comércio, a corporativização da agricultura e outras formas de produção não devem ser os marcos de referência da agricultura. Ao contrário, os princípios diretores devem ser: os meios de subsistência locais e sustentáveis, a segurança alimentar, a regeneração ambiental e as preocupações sociais.

Os governos devem promover estratégias de desenvolvimento baseadas nas necessidades e experiências das pessoas.

Esse referencial requer:

- o fortalecimento da formulação nacional de políticas públicas, baseadas nas necessidades e prioridades definidas no plano nacional e identificadas por meio de processos participativos.

⁹ Planos Estratégicos de Redução da Pobreza são documentos de políticas exigidos pelo Banco Mundial e o FMI dos países pobres altamente endividados, como precondição para obter qualquer alívio em suas dívidas externas.

Isso deve ser definido num marco de referência baseado nos direitos e permitir que os interesses autodefinidos dos(as) vendedores(as) de rua, trabalhadores(as) industriais, pescadores(as) e trabalhadores(as) do campo sejam claramente refletidos nas estratégias nacionais de desenvolvimento;

- a transparência no processo de estabelecer uma estratégia nacional de desenvolvimento que apóie a participação efetiva das partes nacionais interessadas na formulação de políticas públicas nacionais;
- o estabelecimento de PRSPs que digam respeito à apropriação real (ownership), por meio de um processo decisório definido nacionalmente, com participação efetiva da sociedade civil e transparência (accountability) perante os parlamentos nacionais;
- reformas agrária e aquária realizadas para garantir que agricultores e agricultoras, pescadores(as) e outras comunidades rurais tenham acesso, controlem e administrem os recursos produtivos. É preciso focalizar especialmente nas mulheres, assegurando a manutenção de seu controle e acesso a recursos, tais como sementes.

Referencial 3: Alcançar a igualdade e a equidade entre os gêneros

A redução da pobreza e o empoderamento das mulheres estão vinculados de muitas maneiras. As mulheres constituem a maioria das pessoas pobres do mundo e muitas vezes suportam a carga social e econômica de cuidar dos indivíduos mais vulneráveis da comunidade, como crianças, pessoas idosas e doentes. As mulheres e as meninas que vivem na pobreza também correm mais riscos de se tornarem vítimas da violência de gênero, têm mais probabilidade de serem infectadas pelo HIV/Aids, de morrerem ao nascer ou serem vendidas como escravas.

As reformas econômicas que desmantelam as obrigações sociais do Estado e privatizam bens públicos têm um impacto desproporcional sobre as mulheres e aprofundam a desigualdade entre os gêneros, uma vez que as mulheres são pressionadas a preencher as lacunas deixadas pelo Estado. Ao mesmo tempo, as mulheres constituem agentes ativos vitais de qualquer estratégia para erradicar a pobreza. Bloquear o acesso pleno e livre das mulheres ao setor econômico e ao mercado de trabalho não é somente uma negação de seus direitos humanos básicos, mas também prejudica o desenvolvimento econômico de um país. A pobreza não pode ser enfrentada com êxito sem assegurar a igualdade de acesso aos meios de subsistência e a equidade de oportunidades entre homens e mulheres. Embora a igualdade e a equidade entre os gêneros sejam objetivos fundamentais em si mesmos, também são requisitos essenciais para a erradicação da pobreza.

Os objetivos das MDMs relacionados ao empoderamento das mulheres (MDMs 3 e 5) devem

ser alcançados, mas não são suficientes. Para atingir a meta de equidade entre os gêneros, deve-se entender esse conceito de modo abrangente, não podendo ser somente limitado às questões incluídas nas MDMs. Outros aspectos cruciais, como conflitos, violência, direitos sexuais e reprodutivos, assim como os direitos em geral, também devem ser clara e explicitamente enfrentados. É imperativo que as relações entre equidade de gênero, erradicação da pobreza e promoção da justiça social sejam amplamente incorporadas às estratégias futuras.

Os governos devem reconhecer plenamente a centralidade da igualdade e da equidade entre os gêneros para o êxito de qualquer estratégia de desenvolvimento.

Esse referencial requer:

- ênfase crescente em atingir a igualdade entre os gêneros na implementação nacional, regional e internacional da estratégia de desenvolvimento, por meio do estabelecimento de objetivos significativos e de indicadores para medir seus avanços;
- identificação de medidas explícitas para alcançar a igualdade entre os gêneros, no contexto da MDM 8, especialmente para assegurar que seja promovida nos PRSPs e na nova arquitetura da ajuda;
- um acordo entre doadores e seus parceiros para alocar 10% dos recursos à promoção da igualdade entre os gêneros e apoiar atividades específicas que promovam o empoderamento das mulheres;
- cada governo deve implementar seus compromissos de promover a igualdade entre os gêneros assumidos na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw (1978) e na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), assim como de adotar um protocolo facultativo à Cedaw.

Referencial 4: Tomar medidas urgentes diante da mudança climática

O complexo equilíbrio ecológico de nosso planeta, que é a base da própria vida, enfrenta ameaças sem precedentes, em grande parte como consequência das estratégias de desenvolvimento perseguidas pela humanidade. Nossa própria sobrevivência pode depender de ações radicais e imediatas para combater as pressões insustentáveis que criamos. Já podemos verificar crescentes ameaças às comunidades em todo o mundo. As pessoas mais afetadas pelas consequências imediatas da degradação ecológica e das mudanças ambientais são as mais vulneráveis – especialmente as comunidades marginalizadas e as que vivem na pobreza.

Muitos aspectos do equilíbrio ecológico do mundo precisam ser enfrentados, mas o aquecimento e a mudança climática globais representam uma ameaça significativa. As temperaturas mais altas já aceleraram o ritmo do degelo das geleiras árticas, e estudos científicos recentes apontam que estarão reduzidas em 50% no fim deste século.

Previsões estimam que, até o ano 2050, mais de 1 milhão de formas de vida terá sido perdido.

Quando medidas são implementadas, isso ocorre de forma lenta e insuficiente, especialmente se considerarmos as possíveis consequências calamitosas. A relutância de algumas nações, particularmente daquelas desproporcionalmente mais responsáveis pelas emissões que causam o aquecimento global, em assinarem o Protocolo de Quioto não deve impedir a execução de ações urgentes. Com a entrada em vigor do protocolo em fevereiro de 2005, a implementação da redução das emissões e o financiamento dos compromissos deveriam continuar em caráter de urgência. Além disso, considerando os indicadores recentes sobre o ritmo e a profundidade do aquecimento global, deveriam ser estabelecidas rapidamente novas e mais estritas taxas de redução dos gases que causam o efeito estufa.

Os padrões de desenvolvimento aplicados pela humanidade nos últimos três séculos, especialmente nas décadas mais recentes, são a principal causa das emissões dos gases estufa responsáveis pela mudança climática. As nações ricas, pelo estilo de vida de suas populações, têm gerado a maior parte dessas emissões. A ameaça que a mudança climática representa para toda a humanidade exige uma resposta conjunta, com a adoção de medidas radicais imediatas para reduzir essas emissões e enfrentar suas consequências. A responsabilidade primária de tais ações recai sobre grupos que mais se beneficiaram de suas causas.

Como parte da necessidade urgente de ações radicais, as futuras estratégias de geração de energia devem priorizar fontes seguras, renováveis e não-poluentes. Levando em conta a natureza dessa ameaça, que representa perigo para a vida, os interesses da comunidade global não podem ficar reféns daqueles poucos países que não se unem ao esforço comum.

Os governos devem tomar medidas urgentes e ousadas para enfrentar a mudança climática e a degradação ambiental do nosso planeta.

Esse referencial exige:

- o reconhecimento explícito da ameaça grave e imediata representada pela mudança climática;
- a implementação imediata das medidas de redução das emissões incluídas no Protocolo de Quioto;
- o início urgente das negociações para imediata revisão dos compromissos existentes e para um acordo sobre as ações de longo prazo, dentro de um marco de referência global equitativo, que evitará os impactos mais perigosos da mudança climática;
- a provisão de recursos financeiros adicionais, por meio de aumento substancial do nível de financiamento do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), introdução de taxas de usuário relacionadas às emissões no espaço aéreo internacional e nos oceanos, introdução de um imposto sobre o combustível de aviação com o objetivo de compensar os danos climáticos causados

pelo tráfego aéreo e, ao mesmo tempo, acabar com o subsídio indireto dado à indústria de aviação, pela isenção de impostos sobre o combustível de aviação;

- medidas para preparar as comunidades mais vulneráveis diante dos impactos inevitáveis, assim como medidas para proteger a flora e a fauna do mundo;
- o compromisso com o princípio de responsabilidade comum, porém diferenciada, como foi acertado na Declaração do Rio, segundo a qual as pessoas e os países pagam os custos de enfrentar a mudança climática em proporção à sua contribuição para os efeitos causadores;
- o compromisso com o uso crescente de formas renováveis de geração de energia.

Referencial 5: Impedir a militarização e a proliferação de armas

O “dividendo da paz”, que despertou muitas esperanças no fim da Guerra Fria, nunca se concretizou. Surgiram novas formas de militarização, à medida que os governos, os movimentos de oposição e outros grupos buscavam impor sua vontade por meio da força das armas. Qualquer que fosse a justificativa, as intervenções militares, em quase todas as circunstâncias, não resultaram em estabilidade. Ao contrário, o resultado tem sido menos estabilidade, como ocorreu no Iraque. Além disso, o fornecimento de ajuda humanitária, que deve estar disponível de forma não-discriminatória a pessoas diretamente afetadas por desastres e conflitos, tem sido cada vez mais associado a objetivos militares, por causa do uso de pessoal militar na distribuição da ajuda.

O comércio global de armas tem um enorme impacto humano, agravando e sustentando conflitos, promovendo a insegurança e solapando o desenvolvimento em algumas das regiões mais pobres do mundo. A cada minuto, pelo menos uma pessoa morre em alguma parte do mundo em virtude da violência armada. Em vários países, recursos naturais preciosos, como diamantes e cobre, estão sendo explorados em troca de armas utilizadas para cometer atrocidades terríveis. As mulheres e as crianças são especialmente vulneráveis: jovens e adultas são estupradas sob a ameaça de armas, enquanto crianças são usadas como soldados – estima-se que 300 mil lutem em conflitos em todo o mundo. A proliferação do comércio de armas é um exemplo cruel da incoerência das políticas dos doadores internacionais.

Os Estados que mais lucram com esse comércio são os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, que juntos controlam cerca de 80% das exportações registradas de armas convencionais. Entre 1998 e 2001, os Estados Unidos, o Reino Unido e a França ganharam mais com o comércio de armas do que contribuíram para a ajuda internacional. Além disso, o relaxamento dos controles de vendas de armas, depois do 11 de Setembro, está levando a uma nova proliferação de armamentos. As armas continuam a ser

canalizadas para países com um histórico de péssimo respeito aos direitos humanos e para países em desenvolvimento que gastam mais com defesa do que com os serviços sociais básicos, desviando recursos de áreas como saúde e educação.

A comunidade internacional precisa demonstrar coerência com seus próprios compromissos de promover a paz e a estabilidade no mundo.

Os governos devem assumir o compromisso de reduzir drasticamente os gastos militares e implementar controles estritos e legalmente vinculatórios sobre a venda de armas.

Esse referencial requer:

- o compromisso vinculatório de pelo menos reduzir à metade os gastos militares de cada país até o ano 2015 e utilizar o resultante “dividendo da paz” para finalidades sociais e ambientais;
- o compromisso vinculatório de promover o desarmamento geral e de banir todas as armas nucleares e de destruição em massa;
- a adoção de um tratado sobre o comércio global de armas, que possa fornecer algumas salvaguardas para o que atualmente é um mercado desregulamentado. Esse tratado asseguraria que todos os governos controlassem as armas de acordo com as mesmas normas internacionais;
- o compromisso de remover milhões de armas ilegais e excedentes que já estão em circulação;
- o compromisso de respeitar a neutralidade e a imparcialidade da ajuda humanitária, tanto em relação à sua distribuição como em relação às organizações humanitárias encarregadas dessa tarefa.

Referencial 6:

O financiamento do desenvolvimento

É responsabilidade de todos os governos e das pessoas de toda parte do mundo gerar os recursos financeiros necessários para alcançar o desenvolvimento sustentável, no qual as necessidades básicas sejam atendidas e todas as pessoas tenham a oportunidade de viver plenamente. As maiores responsabilidades cabem às nações, corporações e indivíduos mais ricos. Como foi claramente identificado no relatório do Projeto Milênio, os atuais níveis de financiamento para o desenvolvimento são insuficientes até mesmo para atingir os objetivos mínimos estabelecidos nas MDMs. Além disso, muitas formas de financiamentos, supostamente fornecidos para o desenvolvimento, na realidade contradizem as metas que promoveriam. Embora reconhecendo a importância crucial do comércio e do investimento na geração dos recursos necessários para garantir formas sustentáveis de desenvolvimento, isso continuará sendo insuficiente para os países em desenvolvimento, especialmente para aqueles de baixa renda.

Geração do financiamento internacional para o desenvolvimento

Para que a comunidade internacional cumpra seus compromissos e obrigações de erradicar a pobreza,

é necessário que haja um aumento substancial da disponibilidade de financiamento para o desenvolvimento. Isso somente pode ser atingido assegurando aumentos reais nas transferências de financiamento dos países ricos para os mais pobres, especialmente nos seguintes aspectos:

• Aumento da ajuda

Para muitos países de baixa renda, a ajuda é a fonte mais importante de financiamento visando o desenvolvimento e também a única fonte real de investimento para a infra-estrutura social básica, vital quando se quer garantir o bem-estar de suas populações e enfrentar a pobreza. A ajuda somente será eficaz quando for sustentável e previsível, contribuindo para as estratégias de desenvolvimento definidas pela própria nação. Ela precisa ser livre de vinculações impostas pelos doadores, que não somente distorcem seu valor, como prejudicam o compromisso da nação com as políticas de desenvolvimento.

Os governos devem garantir que os níveis de ajuda sejam aumentados substancialmente, de modo que as estratégias de desenvolvimento possam ser implementadas.

Em especial, isso exige:

- o compromisso com a duplicação imediata da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) até 2006 para financiar as MDMs;
- o compromisso de cada governo doador de prover pelo menos 0,7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) no máximo até 2015;
- cada governo doador que ainda não alcançou a meta da ONU deveria ter apresentado planos na cúpula de setembro sobre como atingiria essa meta.

• Cancelamento da dívida

Embora haja um reconhecimento claro de que, para muitos países em desenvolvimento, as obrigações do serviço da dívida solapam o desenvolvimento, poucas ações foram realizadas para assegurar que os níveis da dívida fossem sustentáveis.

Os governos devem adotar medidas que, de uma vez por todas, eliminem os níveis insustentáveis da dívida para todos os países em desenvolvimento, de renda baixa e média. A sustentabilidade da dívida precisa ser medida, entre outros fatores, em relação à necessidade de os países endividados cumprirem as MDMs.

Isso exige, em especial:

- cancelar completamente as dívidas nos casos em que deixar de fazê-lo solaparia a capacidade do país de atingir as MDMs;
- promover um cancelamento substancial de dívidas de países de baixa e média renda, além da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPCA, na sigla em inglês);
- estabelecer imediatamente um procedimento de arbitragem justa e transparente para enfrentar as questões de dívidas insustentáveis, dando o direito de expressão a todas as partes interessadas, protegendo as necessidades

básicas dos devedores e instituindo uma suspensão automática do serviço da dívida. Esse procedimento deve estar baseado num organismo decisório neutro, independente das instituições financeiras internacionais (IFIs), da OMC e de instituições similares;

- assegurar que o financiamento para o cancelamento da dívida seja adicional à meta do doador de atingir seu compromisso de fornecer 0,7% do PNB na AOD;
- realizar o cancelamento da dívida sem condições impostas à política econômica, tais como privatização e liberalização.

• Instituição de impostos internacionais

Cada vez mais, tem sido reconhecida a necessidade de novas formas de financiamento internacional para o desenvolvimento. Agora é necessário que sejam assumidos compromissos para transformar isso em realidade. Muitas das propostas feitas são justificadas e viáveis. Em muitos casos, a implementação dos impostos propostos não somente forneceria recursos adicionais para o desenvolvimento, como cumpriria um papel construtivo na regulamentação de ações que causam instabilidade nos sistemas econômicos globais ou têm impacto negativo sobre o meio ambiente. Esses impostos internacionais precisam tratar do uso dos bens comuns globais, de transações financeiras e operações cambiais de curto prazo, e do comércio de itens com impacto internacional negativo (como no equilíbrio ecológico mundial, na promoção de conflitos etc.).

Os governos devem estabelecer mecanismos de taxação internacional que não somente forneçam recursos financeiros adicionais para o desenvolvimento, como controlem processos insustentáveis e danosos.

Isso exige, em especial:

- o compromisso de estabelecer impostos internacionais com base em uma ou várias das propostas atuais, especialmente do imposto sobre transações cambiais e o imposto internacional sobre combustível de aviação;
- o compromisso de desenvolver sistemas para compartilhar informações sobre transferências financeiras ao exterior e melhorar a coordenação global dos impostos, para aumentar as receitas fiscais e controlar a corrupção;
- o compromisso de adotar medidas que levarão à abolição imediata de todos os parâmetros fiscais.

Geração de financiamento nacional para o desenvolvimento

Todos os governos têm a obrigação de gerar recursos financeiros internos que possam ajudar a financiar suas estratégias de desenvolvimento. Eles também estão obrigados a usar os recursos financeiros da forma mais eficiente possível, além de prestar contas de seu uso à população de maneira transparente e acessível. A mobilização do financiamento doméstico é um meio importante de confrontar as desigualdades nacionais,

especialmente por meio de impostos progressivos e da taxação das corporações.

É necessário que os governos estabeleçam sistemas fiscais equitativos em cada país.

Em especial, devem:

- apoiar o fortalecimento de sistemas fiscais progressivos no plano nacional;
- assumir o compromisso da transparência nos orçamentos e nas contas nacionais, incluindo a integração do orçamento de gênero, para melhorar a prestação de contas dos governos aos cidadãos e às cidadãs locais em relação ao uso dos recursos;
- definir uma convenção internacional para facilitar a recuperação e repatriação de fundos apropriados ilegalmente dos tesouros nacionais dos países em desenvolvimento;
- estabelecer um acordo multilateral sobre o compartilhamento eficaz de informações fiscais entre os países, para controlar a evasão fiscal.

Referencial 7: Justiça nas relações comerciais

Repete-se enfaticamente que o comércio tem muito mais potencial de financiar o desenvolvimento do que a ajuda oficial. Isso só ocorre quando as regras do comércio internacional têm dispositivos eficazes para proteger os direitos e as necessidades dos países em desenvolvimento e de seus produtores. Atualmente, o comércio é um veículo para a liberalização indiscriminada das economias dos países em desenvolvimento e a imposição de condições prejudiciais, em vez de apoiar o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e a equidade entre os gêneros.

As políticas comerciais precisam ser reorientadas para promover o comércio justo e o desenvolvimento sustentável. As regras e políticas comerciais devem assegurar o direito dos países em desenvolvimento de perseguir suas próprias agendas de desenvolvimento, colocando em primeiro lugar os interesses de seus povos. Isso inclui medidas para proteger os serviços públicos da liberalização e da privatização forçadas, garantindo o direito à alimentação e o acesso a medicamentos essenciais e reforçando a transparência empresarial. Os conhecimentos de pessoas que trabalham na agricultura e as tecnologias indígenas devem ser devidamente reconhecidos, e a pesquisa precisa ser reorientada para incluí-los.

Para muitos países em desenvolvimento, a exportação de um ou mais produtos primários continua a ser a fonte da maior parte de suas receitas de exportação. O declínio dos preços das *commodities* tem corroído até 50% de suas receitas, agravando a dependência da ajuda e aumentando a insustentabilidade de suas dívidas.

Os governos devem assegurar que o sistema de comércio global seja justo.

Esse referencial exige:

- o fim das condições impostas pelas instituições financeiras internacionais e outros doadores sobre a ajuda e o cancelamento da

dívida, que determinam as políticas comerciais dos países em desenvolvimento;

- tratamento especial, efetivo e transparente para os países em desenvolvimento no sistema de comércio global;
- abolição de toda forma de subsídio dos países ricos que distorcem o comércio;
- mais responsabilidade e transparência dos governos e das organizações internacionais em relação às bases populares na formulação das regras do comércio internacional e das políticas nacionais de comércio, assegurando a coerência das políticas comerciais com o respeito aos direitos de trabalhadores e trabalhadoras e, mais amplamente, aos direitos humanos;
- mecanismos internacionais eficazes e transparentes para apoiar os preços das *commodities* e compensar os países em desenvolvimento pelas flutuações de preço.

Referencial 8: Combate ao HIV/Aids e a outras pandemias

Morte e incapacitação resultantes de doenças são catástrofes humanas permanentes e, muitas vezes, evitáveis. Essas catástrofes são comparativamente muito maiores do que quase todas as outras. Constituem também uma limitação séria para o desenvolvimento, atingindo as comunidades pobres e marginais de forma desproporcional, especialmente aquelas que têm acesso inadequado ao atendimento à saúde. O HIV/Aids é uma ameaça especial. A MDM relacionada ao HIV/Aids é escandalosamente modesta e inadequada no seu reconhecimento do potencial de prolongamento da vida pelo acesso ao tratamento.

Na Assembléia Geral das Nações Unidas de 2001 sobre o HIV/Aids, os Estados membros expressaram sua preocupação de que a epidemia constituía uma emergência global. Desde essa época, a situação tem se deteriorado. Na Conferência Internacional sobre Aids de 2004, líderes mundiais presentes ao evento confirmaram que mais de 38 milhões de pessoas viviam com Aids no mundo e que a epidemia se espalhava em todas as regiões.

O HIV/Aids afeta os países mais pobres de forma desproporcional. A região mais atingida é a África Subsaariana, onde quase 40% de todas as mortes são causadas pela Aids. O enorme impacto do HIV/Aids no capital humano desses países é uma grave ameaça ao desenvolvimento. Pelo seu efeito sobre as pessoas diretamente atingidas, assim como sobre seus filhos e filhas, parentes e comunidades, a Aids solapa a capacidade produtiva presente e futura. Outras doenças pandêmicas tratáveis, como a malária e a tuberculose, agravam a ameaça à vida e aos meios de subsistência de milhões de pessoas nos países em desenvolvimento.

O tratamento das pessoas infectadas é possível e está disponível. Porém, das milhões de pessoas que necessitam de tratamento, somente

algumas centenas de milhares têm acesso a ele. Isso não ocorre apenas em consequência de atitudes sociais e culturais, pelo estigma associado à doença e pela relutância dos governos em assumir uma liderança enérgica, mas também pela deferência aos privilégios e proteções dados às empresas farmacêuticas. Somente a ampla e permanente campanha da sociedade civil e os projetos inovadores levaram alguns governos, como o do Brasil, a prover acesso gratuito às pessoas afetadas e a um reconhecimento do direito à saúde por parte da OMC. A vasta maioria de homens e mulheres que precisam de tratamento ainda espera pelo reforço dos serviços e dos fundos que evitaria milhares de mortes a cada semana.

Na Conferência Internacional de Bangcoc (2004), líderes mundiais admitiram que não faziam o suficiente para prevenir o avanço do HIV/Aids ou para diminuir seus efeitos. Assim, é necessário renovar o compromisso, apoiado na vontade política, de combater essa epidemia que representa um sério obstáculo ao desenvolvimento global e reduzir seu impacto. Todas as intervenções devem levar em conta a questão de gênero, pois as estatísticas mostram que 60% das pessoas adultas afetadas pelo HIV/Aids na África são mulheres. Isso faz com que o seu empoderamento seja uma questão vital na luta contra o HIV/Aids.

Deve ser dada ênfase especial ainda às políticas e intervenções que tratam das crianças afetadas pelo HIV/Aids, incluindo aquelas que ficaram órfãs por causa da doença. Foi iniciada na África e se espalha ao redor do mundo uma campanha denominada *Free by 5* (Gratuito até 2005)¹⁰, para garantir a todas as pessoas o acesso equitativo ao tratamento, sem taxa de usuário(a).

Os governos devem reconhecer a luta crítica contra as pandemias que devastam inumeráveis comunidades e assegurar prioridade adequada a seu enfrentamento.

Este referencial requer:

- o aumento radical do apoio financeiro à iniciativa “3 by 5”¹¹ da Organização Mundial da Saúde (OMS), seguida por uma iniciativa “6 by 7” (US\$ 6 milhões até 2007) para estender o tratamento. Além disso, deve ser assegurado um financiamento sustentado e previsível para o Fundo Global de Luta contra a Aids, Tuberculose e Malária;
- o lançamento de um serviço de emergência global e o fornecimento do tratamento anti-retroviral gratuito e administrado publicamente (incluindo a vacinação, caso uma vacina eficaz seja desenvolvida);

- a renovação do compromisso com a bem consolidada perspectiva de “saúde para todas as pessoas”, juntamente com aumentos substanciais dos fundos para reconstruir e expandir os sistemas de saúde de todos os países em desenvolvimento;
- moratória sobre qualquer nova extensão dos termos de proteção de patentes para medicamentos e sobre novas cláusulas do Trips nos acordos comerciais bilaterais e regionais. Nenhum *Trips Plus*;
- a criação de um mecanismo de respaldo público à iniciativa de âmbito mundial *Free by 5*, que garanta acesso ao tratamento gratuito e sem discriminações.

Referencial 9: Promoção da responsabilidade social da empresa

As corporações transnacionais são as principais protagonistas e beneficiárias da globalização, porém não são responsabilizadas globalmente. Elas estão permanentemente envolvidas na violação de normas sociais, ambientais e de direitos humanos. As corporações e os governos têm respondido aos impactos negativos da atividade empresarial, amplamente reconhecidos, por meio de centenas de códigos de conduta por empresa e setor, assim como por iniciativas de “parceria” voluntária. O Compacto Global, iniciado pelo secretário geral da ONU, é o melhor exemplo de estratégia política que visa predominantemente à autorregulação voluntária da indústria.

Com a ajuda dos exemplos das *melhores práticas*, espera-se que as empresas envolvidas demonstrem seu senso de responsabilidade em relação à sociedade. No entanto, a influência da indústria e os impactos das atividades corporativas transnacionais vão além desses campos políticos *soft*. Por trás da cortina das iniciativas de parceria e dos processos de diálogo, muitas corporações e associações empresariais continuam a perseguir implacavelmente seus próprios interesses específicos nas áreas *hard* da política. Suas atividades afetam seriamente a segurança humana das pessoas em todo o mundo. Assim, existe a necessidade de instrumentos internacionais legalmente vinculatórios, garantindo que as atividades das transnacionais sejam coerentes com as convenções e normas acordadas internacionalmente.

Na Cúpula de Johannesburgo, em 2002, os governos assumiram um claro compromisso de “promover ativamente a responsabilidade empresarial e a prestação de contas, baseadas nos Princípios do Rio, incluindo o desenvolvimento pleno e a efetiva implementação de acordos e medidas intergovernamentais [...]”.¹² Em 2003, a Subcomissão da ONU sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos aprovou as “Normas sobre as

Responsabilidades de Empresas Transnacionais e outros Empreendimentos com Relação aos Direitos Humanos”.¹³ Essas normas representam um marco e são uma reafirmação sucinta, porém abrangente, dos princípios legais internacionais aplicáveis às empresas com relação aos direitos humanos, à lei humanitária, à legislação trabalhista internacional, à legislação ambiental, à legislação do consumidor e às leis anticorrupção.

Os governos devem assumir o compromisso de fazer com que as empresas transnacionais e outros empreendimentos comerciais sejam responsáveis perante a comunidade global e as gerações futuras.

Esse referencial exige:

- o compromisso de apoiar as “Normas sobre as Responsabilidades de Empresas Transnacionais e outros Empreendimentos com Relação aos Direitos Humanos” e de tomar medidas concretas para sua plena implementação;
- um instrumento internacional vinculatório para aumentar a transparência dos fluxos financeiros entre as transnacionais, especialmente na indústria extrativa, e os governos, como foi proposto pela campanha internacional “Publique o que você paga” (Publish what you pay).

Referencial 10: Democratização da governança internacional

Um sistema de governança aberto, transparente e acessível é vitalmente necessário para assegurar o desenvolvimento global equitativo. Nesse sistema, os direitos humanos devem ser observados, e o estado de direito, respeitado. A garantia disso é primariamente uma responsabilidade das autoridades nacionais, num marco legal estabelecido no plano nacional. Esse marco deve ser coerente com os acordos e obrigações internacionais, especialmente com aqueles que definem os direitos humanos aceitos internacionalmente. No entanto, a aplicação de leis nacionais não é sempre suficiente para a consecução da justiça e há uma necessidade crescente de fortalecer um marco legal internacional, de modo que governos, corporações e indivíduos possam ser responsabilizados por atos que violem os direitos humanos e outros acordos internacionais.

A legitimidade de nosso sistema de governança internacional está em jogo. O poder global traz para governos, corporações e até mesmo indivíduos a responsabilidade e a necessidade de prestar contas à comunidade internacional como um todo. Entretanto, o domínio efetivo de nossas instituições multilaterais por uma minoria de governos, que utilizam sua posição para promover seus interesses específicos acima de todos os demais, não é mais aceitável, especialmente quando aqueles mesmos governos deixaram de aderir à vontade da maioria internacional.

10 A Declaração “Free by 5” é uma referência ao projeto “3 by 5” – Tratar 3 milhões até 2005 – para enfatizar a necessidade de tratamento gratuito a todas as pessoas afetadas pelo HIV/Aids.

11 “Tratar 3 milhões até 2005” (3 by 5) é a iniciativa global da OMS e do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (Unaid), adotada em 2003, para fornecer, até o fim de 2005, terapia anti-retroviral a 3 milhões de pessoas com HIV/Aids nos países em desenvolvimento.

12 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Plano de Implementação, parágrafo 49. Johannesburgo, setembro de 2002.

13 Subcomissão da ONU sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, resolução 2003/16.

Há muito tempo é necessária uma reforma de nosso sistema internacional de governança. Ele precisa ser reconstruído para incorporar os princípios de justiça e democracia. As Nações Unidas ainda são a instituição mais legítima e representativa para garantir um sistema eficaz de governança internacional, contudo a administração dos enfoques globais das políticas econômicas, monetárias e comerciais está efetivamente fora do âmbito da ONU, e sim nas instituições financeiras internacionais e na OMC. Essa ausência de conexão com a ONU tem levado a desequilíbrios estruturais no sistema de governança global que favorecem os paradigmas econômicos em detrimento do desenvolvimento humano, solapando as prioridades políticas definidas no marco da ONU.

Isso precisa ser modificado, de modo que a ONU retome sua centralidade política global, com base em novos mecanismos que assegurem um processo decisório eficaz, democrático, transparente e responsável. O Banco Mundial, o FMI e a OMC devem ser trazidos inteiramente para dentro do sistema da ONU, com a redefinição de seus papéis. Suas estruturas de direção também precisam ser reformadas, para refletir as mudanças na economia global.

Os governos devem assumir o compromisso de realizar uma reforma radical no sistema multilateral de governança e de fortalecer e democratizar as Nações Unidas.

Esse referencial requer:

- o restabelecimento de um Conselho Econômico e Social da ONU reformado, no qual a participação como membro seja baseada nos princípios de representação, prestação de contas e responsabilidade comum. O novo Conselho Econômico e Social deve ser a autoridade legal global de última instância no que diz respeito a assuntos econômicos e sociais e suas decisões devem ser legalmente aplicáveis;
- a transformação da participação como membro no Conselho de Segurança, de modo que sejam aplicados os mesmos princípios de representação, prestação de contas e responsabilidade comum;
- a reforma do Banco Mundial, do FMI e de outras instituições financeiras internacionais, juntamente com a OMC, para que adiram a esses princípios, porém prestando contas em última instância ao Conselho Econômico e Social reformado. Seus papéis devem ser redefinidos, de modo que o Banco Mundial seja um banco de desenvolvimento dentro do sistema da ONU, o mandato do FMI seja focalizado na salvaguarda da estabilidade financeira global e a OMC fique restrita à regulamentação do comércio internacional;
- o estabelecimento de revisões parlamentares públicas e regulares das políticas e ações das instituições econômicas multilaterais e do papel e enfoque assumidos pelos governos nacionais, com participação da sociedade civil;

- o fortalecimento das instituições jurídicas – a Corte Internacional de Justiça e a Corte Criminal Internacional – responsáveis pela implementação do estado de direito internacional.

Referencial 11:

Envolvimento da sociedade civil

A participação das partes interessadas é central nas estratégias de desenvolvimento bem-sucedidas. O conceito de apropriação (*ownership*) pelas partes interessadas, promovido vigorosamente na Declaração do Milênio, nos PRSPs e nas estratégias de ajuda ao desenvolvimento, requer um envolvimento dos atores em todos os níveis. Os processos de participação nacionais devem formar a base do engajamento da sociedade civil na identificação, formulação e implementação das estratégias que tratam das necessidades específicas dos países e do contexto nacional. Os governos precisam facilitar o engajamento da sociedade civil, para que seja aberto, transparente e inclusivo. Transformar os governos locais em instituições democráticas eficazes é vital para que as comunidades possam proteger seus interesses materiais e políticos. Recursos básicos, como a água, podem ser protegidos e utilizados de maneira sustentável. Da mesma forma, a participação da sociedade civil precisa ser facilitada nos planos regional e global.

O processo de revisão da Declaração do Milênio deve refletir o papel crucial da interação dos governos com a sociedade civil e dar amplo espaço para que as organizações da sociedade civil envolvam-se de forma significativa no processo de revisão. Em última análise, para que a Declaração do Milênio e as MDMs tenham significado político real, o controle e o apoio da sociedade civil devem ser fatores vitais na sua promoção. Embora a sociedade civil esteja pronta para esse envolvimento, os governos que negociam a revisão da Declaração do Milênio devem ouvi-la e incorporar as preocupações dos cidadãos e das cidadãs. A ONU precisa garantir espaço para que essa interação seja produtiva, num verdadeiro espírito de metas comuns, promovidas de forma aberta, transparente e responsável.

Os governos devem assegurar que o engajamento da sociedade civil no processo decisório – nacional, regional e internacional – seja facilitado de forma efetiva.

Esse referencial exige:

- o compromisso de assegurar que os processos nacionais de engajamento sejam transparentes, abertos, acessíveis e coerentes;
- o estabelecimento e o fortalecimento de mecanismos de participação para as organizações regionais;
- a implantação de mecanismos no plano das Nações Unidas e outras organizações internacionais que dêem transparência aos processos de debate e decisões, acesso às agendas, aos documentos e relatórios, assim como às próprias reuniões, mesmo às da Assembléia Geral;

- provisão de instalações de trabalho na própria ONU;
- a implementação da proposta de um fundo fiduciário ampliado para apoiar a participação da sociedade civil nos processos da ONU, tanto em nível regional como na própria sede da ONU;
- um envolvimento significativo e efetivo com as organizações da sociedade civil na preparação da Cúpula de setembro de 2005, em Nova York e durante o evento, reconhecendo a legitimidade e o papel crucial da sociedade civil em assegurar estratégias e políticas aceitáveis e eficazes, assim como sua implementação (o que, de fato, não ocorreu).

Fim das desculpas

Chegou a hora de ousar e atuar de forma decisiva. Qualquer outra atitude seria irresponsável. Em setembro de 2005, líderes mundiais enfrentaram decisões difíceis. No processo das negociações preparatórias da Cúpula, a pressão de interesses políticos de curto prazo deveria ter sido equilibrada pelas necessidades de longo prazo descritas anteriormente. Os acordos realizados pela comunidade internacional estão cheios de concessões recíprocas. Contudo, as ameaças e os desafios ao nosso patrimônio comum são mais urgentes do que nunca. Os recursos e a tecnologia existem. Chefes de Estado e de governo de todo o mundo deveriam ter mostrado uma vontade política comum de sucesso, não somente assumindo um compromisso coletivo com uma agenda ousada e radical, mas também perseguindo sua implementação. O fracasso de algumas dessas lideranças em enfrentar esse desafio pode condenar todos e todas nós. Não podemos nos dar ao luxo de falhar. ■

Referências

- ACTIONAID Internacional EUA *et al.* Blocking progress: how the fight against HIV/Aids is being undermined by the World Bank and International Monetary Fund. 2004. Disponível em: <www.actionaidusa.org/blockingprogress.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2005.
- BATHYÁNY, Karina; CABRERA, Mariana; MACADAR, Daniel. The gender approach in poverty analysis: conceptual issues. Equipe de Pesquisa de Ciências Sociais, Social Watch Research Advance, 2004.
- COMISSÃO Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização. *A fair globalization: creating opportunities for all*. 2004. Disponível em: <www.ilo.org/public/english/fairglobalization/report/index.htm>. Acesso em: 21 ago. 2005.
- KOZEL, Valerie; DEATON, Angus. *Data and dogma: the great Indian poverty debate*. 2004. Disponível em: <http://povlibrary.worldbank.org/files/15168_deaton_kozel_2004.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2005.
- REDDY, Sanjay G.; POGGE, Thomas W. *How not to count the poor*, Versão 4.5. 2003. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>>.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.
- VANDERMOORTELE, Jan. *Ambition is golden: meeting the MDGs*. *Development*, v. 48, n. 1, 2005.

Gênero e pobreza: desigualdades entrelaçadas

O enfoque de gênero no estudo da pobreza levou à revisão dos métodos mais convencionais de medição e à exploração de novas formas, dando uma contribuição significativa ao atual debate sobre o tema. As medidas de renda familiar não capturam as dimensões intrafamiliares da pobreza, porque assumem uma distribuição equitativa dos recursos entre seus membros e consideram que todas as pessoas são igualmente pobres.

Equipe de pesquisa do Social Watch*

Embora a metodologia de medição da pobreza não permita que o gênero seja refletido nas estatísticas oficiais ou nas estratégias de redução da pobreza, ambos estão inextricavelmente vinculados. A despeito das freqüentes menções ao gênero como um tema transversal em muitas estratégias, é um tópico que, na prática, recebe pouca atenção nos planos de ação e nos projetos de desenvolvimento específicos. A pobreza afeta homens, mulheres, meninos e meninas, porém essa experiência é vivida de forma diferente por pessoas de idades, etnias, papéis familiares e sexos distintos. Por causa da biologia e de seus papéis de gênero sociais e culturais, além da subordinação culturalmente construída, as mulheres enfrentam condições desvantajosas, que acumulam e intensificam os já numerosos efeitos da pobreza.

Os relatórios nacionais do *Observatório da Cidadania/Social Watch 2005* apresentam uma série de argumentos e evidências sobre o vínculo entre pobreza e gênero, as características das mulheres pobres e os problemas que enfrentam em relação aos homens pobres. Este texto tem dois objetivos: esclarecer os problemas metodológicos de medição da pobreza que escondem as questões de gênero e mostrar isso por meio de exemplos retirados dos relatórios nacionais. Não há intenção de que os exemplos sejam representativos, mas somente ilustrativos.¹

Os trabalhos sobre a pobreza do ponto de vista do gênero abrem uma nova perspectiva, que vem ganhando importância desde a década de 1990. Os estudos realizados dentro desse marco de referência “examinam as diferenças entre os gêneros nos resultados e processos que geram a pobreza, focalizando especialmente as experiências das mulheres e verificando se elas formam um contingente desproporcional e crescente entre as pessoas pobres. Esta ênfase implica uma perspectiva que

destaca duas formas de assimetrias que se cruzam: gênero e classe” (Kabeer, 1994).

As pesquisas que confirmam as desigualdades entre os gêneros, especialmente no acesso e no atendimento das necessidades básicas, dão suporte à afirmação de que “a pobreza feminina não pode ser incluída no mesmo enfoque conceitual da pobreza masculina” (Kabeer, 1994). Em geral, os indicadores de pobreza são baseados em informações sobre a família, sem levar em conta as grandes diferenças entre gêneros e gerações que nela existem. Numa perspectiva de gênero, no entanto, é necessário decodificar as situações dentro da família, pois, nesse espaço de coabitação, as pessoas mantêm relações assimétricas e nele prevalecem os sistemas de autoridade.

Considerando isso, é importante levar em conta os seguintes fatores:

- as desigualdades entre os gêneros nos contextos familiares, que resultam em acesso diferenciado aos recursos do grupo doméstico, agravam a pobreza das mulheres, especialmente nas famílias pobres;
- apesar das mudanças atuais, a divisão de trabalho por sexo dentro das famílias é ainda muito rígida.

“As mulheres têm acesso limitado ao crédito. Como desde o início carecem de empoderamento financeiro, elas precisam recorrer a instituições de crédito em seus países para financiar suas atividades econômicas. No entanto, tais instituições, quando existem, relutam em prestar serviços às mulheres. Essa relutância deriva do preconceito de que a mulher seria uma má administradora de recursos e que não pagaria o empréstimo. Quando existe a disposição de prestar esses serviços às mulheres, insistem que tenham avalistas masculinos.”

Relatório da Nigéria^{NR}

A divisão de trabalho em função do sexo que atribui às mulheres o trabalho doméstico limita suas oportunidades de acesso a recursos materiais e sociais e à participação nas decisões políticas, econômicas e sociais. Elas não somente possuem bens materiais limitados, como têm bens sociais mais restritos (acesso à renda, bens e serviços por meio das conexões sociais) e bens culturais (educação formal e conhecimento cultural), o que as coloca numa situação de maior risco de pobreza. As conseqüências da disparidade persistem durante toda a vida da mulher, em diversas formas e em áreas e estruturas sociais diferentes.

A situação descrita no relatório da Zâmbia pode ser considerada como um paradigma da realidade dos países menos desenvolvidos: “[...] o sistema educacional zambiano apresenta disparidades entre os gêneros em todos níveis. Embora tais disparidades sejam muito pequenas no ensino primário, crescem no nível secundário e aumentam consideravelmente na educação terciária. Essas disparidades na educação se manifestam depois no mercado de trabalho. A parcela de mulheres com emprego remunerado caiu de 39%, em 1990, para 35%, em 2000”.

Relatório da Zâmbia

Por causa das limitações sofridas pelas mulheres oriundas da divisão do trabalho em função do sexo e pelas hierarquias sociais baseadas nessa divisão, as mulheres têm acesso desigual às diferentes áreas sociais, principalmente aos sistemas estreitamente interligados: o mercado de trabalho, os sistemas de assistência ou proteção social e as estruturas domésticas.

Em termos da dimensão relacional do gênero, que trata das relações entre homens e mulheres, a pobreza das mulheres é analisada levando-se em consideração tanto a família como o ambiente social. Aplicada às famílias, a perspectiva de gênero melhora o entendimento de como uma família funciona, pois desvela as hierarquias e os padrões de distribuição de recursos e, assim, questiona a idéia de que os recursos da família são distribuídos equitativamente e que todos os seus membros têm as mesmas necessidades.

* Karina Batthyány (coordenadora), Marina Sol Cabrera, Garciaela Dede, Daniel Macadar e Ignacio Pardo.

1 Os exemplos usados neste artigo foram extraídos de uma amostra de relatórios nacionais recebidos até 20 de maio de 2005.

NR Todos os relatórios de países citados no texto estão disponíveis no CD que acompanha esta publicação. O relatório da Alemanha encontra-se também nesta versão impressa.

As desigualdades se manifestam em forma de barreiras e limitações invisíveis, como está ilustrado no relatório da Coreia do Sul. “Embora a sociedade sul-coreana tenha fortalecido políticas e sistemas para promover a participação das mulheres na atividade socioeconômica desde a década de 1990, há barreiras informais e barreiras invisíveis para as mulheres no mercado de trabalho. Além disso, seus salários são baixos, e 42,2% de todas as mulheres empregadas têm problemas decorrentes de trabalho irregular, temporário e de tempo parcial. As mulheres também precisam interromper sua participação no trabalho e na sociedade por causa das responsabilidades domésticas, como as do casamento, gravidez, parto, cuidado das crianças e outros deveres familiares. O mercado de trabalho na sociedade sul-coreana tem uma estrutura dupla. A parte superior é caracterizada por produtividade alta, salários bons e emprego estável; a parte inferior tem como característica produtividade baixa, salários inferiores e emprego instável. Essa estrutura dupla, com os homens na parte superior e as mulheres na inferior, separa os sexos em categorias empresariais, posições e níveis salariais diferentes. A discriminação da mulher no mercado de trabalho resulta em famílias pobres chefiadas por mulheres.”

Relatório da Coreia do Sul

Os efeitos desses processos no mercado trabalho são visíveis em hiatos de renda mesmo nos países desenvolvidos, como a Alemanha. “Caso os salários das mulheres na Alemanha Ocidental continuem a se aproximar dos salários dos homens no mesmo ritmo dos últimos 40 anos, serão necessários no mínimo outros 40 anos para que as trabalhadoras que exercem atividades administrativas e intelectuais e muito mais de 70 anos para que as mulheres que realizam tarefas manuais possam alcançar seus colegas masculinos. Pela média de todos grupos ocupacionais, as mulheres ainda recebem 20% a menos do que seus colegas homens para realizar o mesmo trabalho. No caso das engenheiras, essa diferença atinge 30,7%.”

Relatório da Alemanha

O enfoque de gênero no estudo da pobreza desmascara tanto a discriminação pública como a familiar ao identificar as relações de poder e a distribuição desigual de recursos nas duas esferas.

A discussão conceitual da pobreza é vital, pois sua definição determina que indicadores serão utilizados para sua medição, assim como o tipo de políticas a serem implementadas para combatê-la. Como afirmou Feijóo (2003), “aquilo que não é conceituado também não é medido”.

Como a pobreza é medida de acordo com as características socioeconômicas da família como um todo, é impossível identificar as diferenças entre os gêneros no que diz respeito ao acesso a necessidades básicas dentro da família. As pesquisas

domiciliares também são limitadas de acordo com a maneira pela qual obtém a informação, pois o único recurso considerado é a renda, não sendo levado em conta o tempo dedicado à produção familiar e à reprodução social.

Naila Kabeer (1994) destaca que, para compensar as limitações das medições de pobreza, as informações devem ser desagregadas para levar em conta as diferenças entre “ser” e “fazer” dentro da família. De acordo com a autora, há necessidade de indicadores que reconheçam que as vidas das mulheres são regidas por restrições sociais, direitos e responsabilidades diferentes (algumas vezes, mais complexos do que os dos homens) e que elas vivem, em grande medida, fora da economia formal.

Esse conceito mais amplo da pobreza incluiria dimensões como a autonomia econômica e a violência de gênero, que raramente são levadas em conta nos estudos de pobreza.

As tradições culturais nos diferentes países são a origem de outras restrições enfrentadas pelas mulheres. “As normas culturais não somente impedem que as mulheres herdem a terra. Tradicionalmente, depois da morte do marido, a viúva perde toda a propriedade do marido, que é distribuída entre os parentes dele do sexo masculino. Em 2001, o estado Enugu aprovou uma lei que proíbe essa prática. No entanto, a lei não foi aplicada, e a prática continua amplamente disseminada. Outros estados e o governo federal continuam a funcionar como se não soubessem da existência dessa tradição.”

Relatório da Nigéria

Sobre esse assunto, o relatório da Índia é também esclarecedor: “As mulheres também são marginalizadas porque não têm poder em diferentes atividades econômicas, sociais e políticas. Dispositivos legais e práticas sociais relacionadas à propriedade e à herança prejudicam as mulheres, exceto nas poucas áreas em que existem estruturas familiares matrilineares. As estruturas sociais, políticas e familiares não incluem as mulheres nos processos de decisão. Isso não apenas afeta o lugar da mulher na sociedade, na economia e na família, mas também contribui para sua baixa auto-estima”.

Relatório da Índia

O relatório do Uruguai nota as diferentes dimensões da desigualdade no mercado de trabalho: “As mulheres são especialmente afetadas pela flexibilidade do mercado de trabalho, a perda de normas trabalhistas claras, medo do desemprego, segmentação do mercado de trabalho por gênero, remuneração desigual para o mesmo trabalho, exclusão das posições de chefia em virtude de estereótipos de gênero, assédio sexual e um sistema de seguridade social que não leva em conta o envelhecimento da população e o mercado de trabalho informal”.

Relatório do Uruguai

A violência de gênero não é normalmente incluída nas discussões sobre pobreza, embora as estatísticas revelem a gravidade da situação. “Atualmente, a cada nove dias uma mulher é vítima de violência doméstica no Uruguai. Os abortos inseguros tornaram-se a principal causa da mortalidade materna. Para as mulheres, especialmente para as pobres, é muito arriscado romper com os modelos tradicionais de ‘mulher’ ou de ‘mulher como mãe’.”

Relatório do Uruguai

O relatório romeno apresenta resultados similares: “[...] uma de cada cinco mulheres sofre abusos do marido ou parceiro [...] e, em geral, a sociedade romena encara essas atitudes como normais. Outro estudo confirma que pelo menos 800 mil mulheres foram vítimas de violência doméstica em 2004”.

Relatório da Romênia

Da mesma forma no Nepal, “[...] viúvas jovens, especialmente na comunidade indo-ariana, estão sujeitas à violência psicológica e física por causa de disputas em torno de sua herança. Estima-se que anualmente 12 mil meninas e mulheres – aproximadamente 20% com menos de 16 anos – são traficadas como prostitutas para a Índia e outros países. A pobreza e o desemprego, causados pelo declínio progressivo da demanda por serviços dos artesãos das aldeias e pelo empobrecimento dos camponeses resultante da divisão das terras, têm forçado famílias a venderem suas próprias filhas”.

Relatório do Nepal

Medição da pobreza a partir de uma perspectiva de gênero

A medição da pobreza ajuda a torná-la visível e cumpre um papel importante no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas. As metodologias de medição são estreitamente ligadas a conceituações específicas da pobreza; portanto, os resultados podem diferir quando se trata de aspectos diferentes da pobreza. Nenhuma metodologia é neutra – mesmo aquelas sensíveis ao gênero e as consideradas mais precisas e objetivas. Ao contrário, contêm elementos subjetivos e arbitrários.

A perspectiva de gênero contribui para ampliar o conceito de pobreza ao identificar a necessidade de medir a pobreza de modo a levar em conta sua complexidade e suas múltiplas dimensões. O debate sobre a metodologia da pobreza não propõe o desenvolvimento de um indicador único que sintetize todas as dimensões da pobreza. Ao contrário, a ideia é explorar propostas de medição diferentes, melhorando as técnicas de medida mais convencionais, observando suas vantagens e limitações, assim como criando novas medidas.

Medição da pobreza a partir da renda familiar

A medição da pobreza de acordo com a renda é atualmente um dos métodos mais amplamente utilizados, um indicador quantitativo muito bom para identificar as situações de pobreza. No que diz respeito a modelos de medidas monetárias, não há método mais efetivo. Além disso, há mais disponibilidade de dados por país para medição da pobreza em termos monetários do que para usar outros enfoques, tais como capacidades, exclusão social ou participação. A medição da pobreza pela renda permite comparações entre países e regiões, além da quantificação da pobreza para o desenvolvimento de políticas públicas.

Um dos aspectos mais controvertidos da medição de renda é sua capacidade ou incapacidade de refletir as dimensões múltiplas da pobreza. Analistas argumentam que a medição da renda enfatiza a dimensão monetária da pobreza e, portanto, somente leva em conta seus aspectos materiais, ignorando os culturais. Esses aspectos incluem as diferenças de poder, que determinam o acesso a recursos, mas, acima de tudo, incorporam o trabalho doméstico não-remunerado, indispensável à sobrevivência das famílias, assim como outros indicadores que podem refletir melhor a pobreza e as diferenças de bem-estar entre os gêneros.

Outra crítica dessa medição da pobreza é que não considera o fato de as pessoas também satisfazerem suas necessidades por meio de recursos não-monetários, como redes comunitárias e apoio familiar.

A medição da renda familiar *per capita* apresenta sérias limitações para capturar as dimensões intrafamiliares da pobreza. Ela falha por ser incapaz de levar em conta o fato de homens e mulheres experimentarem a pobreza de forma diferente dentro da mesma família. Isso ocorre porque as famílias são tomadas como unidade de análise e se pressupõe que exista uma distribuição equitativa dos recursos entre seus membros. De acordo com essa medição, todos os integrantes da família são igualmente pobres.

O método é também limitado pela forma como mede as desigualdades entre os gêneros, pois não considera como renda o trabalho doméstico não-remunerado desenvolvido na família. O trabalho doméstico não-remunerado pode fazer diferença considerável na renda da família. As famílias chefiadas por homens têm mais probabilidade de dispor do trabalho doméstico gratuito da esposa e, assim, evitar despesas associadas com a manutenção da casa. Isso é menos provável de acontecer nas famílias chefiadas por mulheres, que geralmente pagam os custos privados de realizar trabalho doméstico não-remunerado. Esses custos incluem ter menos tempo para o repouso e o lazer, o que afeta seus níveis de saúde física e mental. Da mesma forma, essas mulheres têm menos tempo para conseguir acesso a melhores oportunidades de emprego e menos tempo para a participação social e política.

Em relação ao uso do tempo ou seus padrões de gastos, o método também não mostra diferenças

entre homens e mulheres. Esses aspectos são centrais para a caracterização da pobreza a partir de uma perspectiva de gênero. Estudos sobre o uso do tempo confirmam que as mulheres gastam mais tempo do que os homens em atividades não-remuneradas. Isto indica que têm jornadas mais longas em detrimento de sua saúde e níveis nutricionais.

Medição da pobreza em termos de renda, a partir de gênero

Como foi mencionado, a autonomia econômica ou o fato de ter renda para atender às suas necessidades é outra dimensão da pobreza. Para esse fim, uma medição individual é útil no estudo da pobreza intrafamiliar. Não se trata de substituir uma medição por outra, mas de trabalhar com as duas medições, pois servem a objetivos distintos. As medições de pobreza individual têm vantagens, pois são capazes de identificar situações de pobreza que permaneceriam ocultas em medições tradicionais (como, por exemplo, pessoas que vivem em famílias não-pobres, porém sem renda própria), revelando as limitações maiores enfrentadas pelas mulheres para se tornarem economicamente autônomas.

Trabalho não-remunerado

O trabalho não-remunerado é um conceito central no estudo da pobreza a partir de uma perspectiva de gênero. Analistas argumentaram que, embora essa atividade não seja valorizada monetariamente, ela satisfaz necessidades e possibilita as atividades de reprodução social. Há também quem afirme que existe uma forte relação entre o trabalho não-remunerado e o empobrecimento das mulheres. A necessidade de medir o trabalho da mulher vem sendo destacada e resultou em diversas propostas, que sugerem dar um valor monetário ao trabalho doméstico e incluí-lo nas contas nacionais. A medição do trabalho não-remunerado também mostraria uma diferença importante na renda familiar entre as famílias com uma pessoa dedicada ao trabalho e aos cuidados domésticos (famílias chefiadas por homens) e aquelas famílias sem essa pessoa e que devem assumir os custos privados associados a esse tipo de trabalho (famílias chefiadas por mulheres).

A medição do tempo dedicado ao “trabalho não-remunerado”

Outra maneira de medir e visualizar o trabalho não-remunerado é por meio da alocação de tempo. Estão incluídos nesse conceito: o trabalho de subsistência (produção de alimentos e vestimentas, consertos de roupas), o trabalho doméstico (comprar bens e serviços para a casa, cozinhar, lavar a roupa, passar a ferro, fazer a limpeza, realizar atividades relacionadas com a organização da casa e com a distribuição de tarefas e fazer encargos externos como o pagamento de contas etc.), cuidados com a família (crianças e pessoas idosas) e serviços comunitários ou trabalhos voluntários (serviços realizados por não-familiares por meio de organizações religiosas ou laicas). Levando em

conta o tempo que as mulheres gastam realizando cada uma dessas atividades, elas se tornam visíveis e reconhecidas, facilitando a percepção das desigualdades entre os gêneros nas famílias e na sociedade. Além disso, a alocação de tempo torna possível calcular o volume total da carga de trabalho – um conceito que inclui tanto o trabalho remunerado como o não-remunerado.

Os levantamentos de uso de tempo ajudam a gerar melhores estatísticas sobre trabalho remunerado e não-remunerado, sendo uma ferramenta essencial para desenvolver um maior conhecimento sobre as diferentes formas de trabalho e emprego.

O parágrafo 206 da Plataforma de Ação de Pequim (1995) recomenda:

“(f) Desenvolver um conhecimento mais abrangente de todas as formas de trabalho e emprego, por meio do:

(i) melhoramento da coleta de dados sobre o trabalho não-remunerado, já incluído no Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas, em áreas como a agricultura, especialmente a de subsistência, e em outros tipos de atividades produtivas não voltadas ao mercado;

(ii) melhoramento das medições que atualmente subestimam o desemprego e subemprego das mulheres no mercado trabalho;

(iii) desenvolvimento de métodos, nos fóruns adequados, para avaliar o valor em termos quantitativos do trabalho não-remunerado que fica fora das contas nacionais, como o cuidado de dependentes e a preparação de alimentos, para que esse valor seja possivelmente refletido em contas satélite ou outras contas oficiais (que podem ser separadas, porém coerentes com as contas nacionais essenciais), na perspectiva de reconhecer a contribuição econômica das mulheres e tornar visível a distribuição desigual do trabalho remunerado e não-remunerado entre mulheres e homens;

(g) desenvolver uma classificação internacional de atividades para estatísticas de uso de tempo que seja sensível às diferenças entre mulheres e homens no trabalho remunerado e não-remunerado e coletar dados desagregados por sexo. No plano nacional, condicionado às limitações nacionais:

(i) realizar estudos de uso do tempo de forma regular para medir em termos quantitativos o trabalho não-remunerado, incluindo o registro daquelas atividades desempenhadas simultaneamente com as atividades remuneradas ou com outras não-remuneradas;

(ii) medir em termos quantitativos o trabalho não-remunerado que não é incluído nas contas nacionais e trabalhar para melhorar os métodos de avaliação que reflipam com precisão o seu valor nas contas satélite e em outras contas oficiais, podendo ser separadas, porém coerentes com as contas nacionais essenciais”.

Há precedentes para esse tipo de estudo sistemático em países como Canadá, Cuba, França, Itália, México, Nova Zelândia, Espanha e Venezuela.² Na Itália, “o aumento da participação feminina não foi acompanhado por uma distribuição mais justa das atividades familiares. A tarefa não-remunerada de cuidar das crianças e as atividades de reprodução social recaem quase inteiramente sobre as mulheres, cujo número total de horas trabalhadas, remuneradas e não-remuneradas é, em média, 28% superior ao dos homens. Dentre estes, 35,2% não dedicam nenhum tempo à atividade de cuidados na família”.

Esforços de outros países, embora não sistemáticos, têm permitido estudos específicos dessas dimensões. É o caso do Uruguai, onde foi realizado um levantamento em 2003 sobre o uso do tempo dos homens e das mulheres, com o objetivo de gerar indicadores que informassem e mostrassem as relações assimétricas entre os gêneros nas famílias (Aguirre, 2004).

Resumo

O enfoque de gênero tem dado contribuições conceituais e metodológicas valiosas ao estudo da pobreza. Em termos conceituais, fornece uma definição mais abrangente da pobreza, numa perspectiva integrada e dinâmica que reconhece as dimensões múltiplas e os aspectos heterogêneos da pobreza. A perspectiva de gênero critica fortemente as definições de pobreza baseadas na renda e destaca os componentes materiais, simbólicos e culturais como aqueles que influenciam as relações de poder que, por seu lado, determinam o acesso dos gêneros aos recursos materiais, sociais e culturais. É possível sustentar que, sem uma perspectiva de gênero, a pobreza não pode ser entendida de forma adequada.

O enfoque de gênero no estudo da pobreza levou à revisão dos métodos mais convencionais de medição e a exploração de novos métodos, dando uma contribuição significativa ao atual debate.

As medidas de renda familiar não capturam as dimensões intrafamiliares da pobreza, incluindo as desigualdades entre os gêneros, pois assumem uma distribuição justa dos recursos entre seus membros, homogeneizando as necessidades de cada pessoa e considerando que todas são igualmente pobres. Esse método tem limitações para medir a desigualdade entre gêneros porque não reconhece, em termos monetários, a contribuição para a família do trabalho doméstico não-remunerado. Finalmente, as medidas de renda são incapazes de capturar as diferenças entre gêneros em termos dos padrões de uso do tempo e de gastos, duas dimensões que contribuem para caracterizar a pobreza mais completamente e para formular políticas públicas melhores.

A crítica ao método de medição da renda domiciliar tem como objetivo introduzir uma perspectiva de gênero na medição tradicional da pobreza. Uma questão que precisa ser levantada vigorosamente é a necessidade de atribuir valor ao trabalho doméstico não-remunerado, como maneira de valorizar a contribuição das mulheres e reconhecer como trabalho as atividades domésticas, pois elas são essenciais para a satisfação das necessidades básicas. ■

Referências

- AGUIRRE, Rosario. *Trabajo no remunerado y uso del tiempo: fundamentos conceptuales y avances empíricos* – La encuesta Montevideo 2003. Santiago do Chile: Cepal, 2004.
- ARAYA, María José. *Un acercamiento a las Encuestas sobre el Uso del Tiempo con orientación de género*. Santiago do Chile: Cepal, 2003. (Série Mujer y Desarrollo, n. 50).
- FEIJÓO, María del Carmen. *Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género*. Documento apresentado na Reunião de Especialistas em Temas de Pobreza e Gênero, Cepal/OIT, Santiago do Chile, ago. 2003.
- KABEER, Naila. *Reversed eequalities: gender hierarchies in development thought*. Londres: Verso, 1994.

² Para mais informações sobre esses estudos, ver Araya (2003).



© PANORAMA BRASILEIRO

Entre a política econômica e a questão social

Passados dez anos da Conferência de Copenhague, não houve mudanças no relacionamento entre a política econômica e a questão social no Brasil. Lula segue as práticas do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso: coletar impostos gerados por um sistema regressivo e usá-los para transferir renda às classes média e alta, em uma perversa inversão das estratégias de redistribuição.

Fernando J. Cardim de Carvalho*

As conferências sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990, particularmente a de Copenhague, em 1995, perseguiram um objetivo ambicioso: a transformação da maneira de pensar políticas públicas, até mesmo a política econômica, de modo a explicitar (e, naturalmente, mudar) seu conteúdo social. Propunha-se uma mudança cultural, no sentido maior da expressão. Era preciso, em particular, superar a dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, pela qual as primeiras são supostamente formuladas segundo uma visão do que seriam os interesses globais da nação, cabendo às políticas sociais amenizar seus efeitos porventura negativos sobre grupos sociais mais vulneráveis.

A política econômica, nesse tipo de raciocínio, contrasta com as políticas ditas sociais por duas características centrais: por um lado, ela é formulada de acordo com princípios racionais, técnicos; por outro, é também o campo da penitência, do sofrimento inevitável, com o qual se compra um futuro melhor para o país em um horizonte de tempo indefinido. As duas faces são na verdade inseparáveis, como os dois pólos de um ímã. Aprende-se que o sacrifício é necessário porque é o custo de um futuro melhor. Mas, para que o sacrifício não seja em vão, a política precisa ser determinada por técnicos e técnicas que não se intimidam com os custos criados por ela no presente, porque sabem que o prêmio será melhor para todas as pessoas.

Expressões como “fazer o dever de casa” lembram a quem passou pela escola que o tédio mortal das horas de lazer perdidas na adolescência foi precisamente o custo pago pelo conhecimento acumulado que hoje permite a ex-estudantes ganharem o seu salário. Outras expressões, de tom quase sadomasoquista, como a necessidade de “cortar na própria carne,” se apóiam nos variados complexos de culpa da civilização montada sobre

a ideia de pecado original para ilustrar a percepção de que o sofrimento redime e que o dia do Juízo Final recompensará a virtude.

As políticas sociais são uma descoberta tardia das economias de mercado. Na sua origem, são uma conquista sobre a caridade privada típica dos primórdios do capitalismo. Seu papel sempre foi o de proteger as pessoas mais fracas, as incapazes de resistir aos sacrifícios necessários para a construção do futuro, as caídas no processo de seleção promovido pelo mercado. A erosão do ideário socialdemocrata e socialista no fim do século XX deu nova força a essas ideias, que, na realidade, nunca saíram completamente de cena, mesmo no auge do Estado de bem-estar.

Era precisamente o questionamento dessa visão de uma política econômica dominante – porque tecnicamente desenhada e porque determinada de acordo com os interesses da nação,¹ em oposição a políticas sociais formuladas em favor de grupos específicos – que, em variadas formas, foi proposto nas conferências sociais das Nações Unidas. Em suas manifestações públicas, o governo FHC foi grandiloquente. No relatório brasileiro apresentado à Conferência de Copenhague, o presidente Cardoso informava: “O enfrentamento

da questão social não deverá ter caráter residual e subsidiário; ao contrário, todas as ações governamentais deverão estar permanentemente informadas pelo compromisso de fazer face, de forma sistemática, aos problemas sociais do País”. Para uso externo, o Brasil comprometeu-se com a vanguarda da revolução cultural em torno da redefinição da natureza das políticas de governo e, em particular, com a relação entre as políticas econômica e social. A questão social não seria mais “subsidiária”, e sim uma dimensão fundamental da própria política econômica.

Retórica reformista

Encerrado o ciclo FHC em 2002, certamente poucas pessoas se surpreenderam ao constatar, contudo, que sua adesão efetiva à nova visão de política econômica foi menos do que pífia. O caráter claramente conservador da coalizão de centro-direita liderada pelo presidente Cardoso surpreendeu mais antigos leitores e leitoras da obra publicada do sociólogo Fernando Henrique Cardoso que observadores e observadoras da cena política brasileira. A seus leitores e leitoras, segundo se atribuiu na época, o próprio presidente teria se encarregado de pedir que esquecessem o que tinha escrito em sua outra encarnação.

Assim, a política econômica de Cardoso mostrou-se, afinal, completamente insensível à sua dimensão social, levando à estagnação e ao desemprego sustentados por oito anos, à vulnerabilidade externa, à regressividade² na distribuição de renda, ao privilégio do serviço da dívida pública interna, em condições absurdamente favoráveis a credores, em detrimento da produção de bens públicos que servissem à maioria da população.

A seu crédito, inegavelmente, um grande benefício: a consolidação da estabilização de preços, obtida ainda no governo anterior, presidido por Itamar Franco, além de algumas políticas setoriais, entre as quais se destaca a de saúde, especialmente no combate ao HIV. O balanço, contudo, foi amplamente negativo e se manifestou nas urnas

1 Não se deve deixar passar que esses dois argumentos, por exemplo, são os utilizados pelo governo Lula para defender a independência do Banco Central. Segundo o ministro da Fazenda e as pessoas que lhe são próximas, a independência do Banco Central se justifica pela natureza “técnica” das decisões sobre taxas de juros. O ministro parece acreditar – e, ao que tudo indica, o presidente da República também – que os juros altos são o que a nação precisa. Para o presidente e o seu ministro, a política monetária (e a política fiscal que a ela fica subordinada quando os gastos do governo são determinados pelo que sobra do orçamento depois da prioridade atribuída ao serviço da dívida pública ser respeitada) beneficia o país, e não, apesar das aparências, grupos sociais específicos. A proposta de independência do Banco Central visa garantir que a instituição seja sempre capaz de tomar essas decisões que beneficiam o país, seja este qual for. Quem se opõe a elas só pode ser tecnicamente incapaz (por não conseguir compreender o sacrifício necessário à defesa dos verdadeiros interesses da nação) ou representante de grupos de interesse (como sindicatos interessados em manter o nível de emprego, ou empresários interessados em manter seu nível de produção).

2 São chamadas de regressivas as políticas ou iniciativas que acentuam a concentração de renda, em vez de amenizá-la.

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (fjccarvalho@uol.com.br).

em 2002, quando o candidato apoiado por Cardoso foi inequivocamente batido no segundo turno.³

Muito mais surpreendente que a inabilidade do governo de centro-direita de Cardoso em levar a sério suas próprias palavras no documento enviado à Conferência de Copenhague, foi certamente a mesma incapacidade demonstrada pela coalizão que se apresenta como de centro-esquerda, liderada por Luiz Inácio Lula da Silva. Após um discurso de posse na presidência em janeiro de 2003 marcado pela retórica reformista, iniciada com a palavra “mudança”, a política econômica que se seguiu manteve todos os parâmetros da política econômica de Cardoso, agravando mesmo alguns deles. O governo Lula, tanto quanto o de Cardoso que o precedeu, manteve a natureza basicamente *estagnacionista* e concentradora da política econômica, continuou subordinando a produção de bens públicos ao serviço da dívida pública em termos injustificadamente favoráveis aos credores e, principalmente, manteve o confinamento das “preocupações sociais” em papel secundário, isto é, no campo das políticas de defesa de grupos mais vulneráveis.

A incapacidade (ou indisposição) para pensar a política econômica em termos mais amplos se manteve. A política econômica de Lula premia os mesmos interesses antes contemplados por Cardoso e mantém a mesma retórica que recomenda a quem perde com essas políticas satisfazer-se com a vitória sobre a inflação, obtida há mais de dez anos e com o futuro melhor que um dia essa vitória trará. Como o presidente mesmo insiste, trata-se de “vender otimismo”, cuja função parece ser facilitar a espera de um novo milênio que tarda a chegar.

Ideologia do sofrimento e mercado

Mudar a relação entre a política econômica e a política social enfrenta oposição em duas frentes. De um lado, o treinamento acadêmico de economistas privilegia a idéia de que “não existe o almoço grátis”, na famosa expressão de Milton Friedman. O conceito em si é importante, e, em muitos debates, o papel de economistas é certamente lembrar que quase toda opção em favor de um caminho envolve algum custo em termos de possíveis alternativas. Isso se chama de *custo de oportunidade* e é uma idéia cara a economistas de todos os matizes. Um grande número de profissionais, no entanto, absolutiza esse conceito e se especializa não apenas em exagerar quaisquer custos de mudança do *statu quo*, mas também imaginar alguns custos que possivelmente nem existam realmente. Frequentemente, o ensino de

economia fomenta, mesmo em jovens de inclinação mais progressista, o ideal de manter a cabeça dura, ainda quando o coração é mole.⁴

Naturalmente, é na segunda frente, dos interesses criados ou defendidos pela orientação da política econômica, que se esperará encontrar a resistência mais encarniçada à redefinição de prioridades, mas o avanço rápido e avassalador da ideologia neoliberal a partir da década de 1980 nos ensina que crenças enraizadas não são removidas com facilidade. Quando essas crenças ou ideologias se apresentam travestidas de ciência, sob a forma de proposições fraseadas muitas vezes em um palavreado ininteligível para muitas pessoas, em esquemas de raciocínios no mínimo incomuns, paradoxalmente, seu poder se torna ainda maior, o encantamento das palavras sobre o público em geral se acentua. Mesmo jovens economistas progressistas têm de se esforçar para resistir à ideologia do sofrimento. Muitas vezes sucumbem à síndrome do pai que espanca filhos e filhas, mas que diz (e sente) doerem os golpes mais nele que nas crianças.

A segunda frente é mais facilmente compreendida: são os interesses beneficiados pela configuração atual de políticas econômicas e seu domínio sobre todas as outras políticas públicas. O colapso do chamado socialismo real do Leste Europeu e a perda de prestígio (hoje, contudo, já mais atenuada) dos regimes socialdemocratas, especialmente os escandinavos, tornou a funcionalidade de mercado o critério essencial para o julgamento da validade e da adequação de políticas econômicas específicas.

A liberalização financeira doméstica e internacional que se espalhou por quase todo o mundo nas décadas de 1980 e 1990 estreitou ainda mais os critérios de escolha de políticas econômicas. As políticas agora devem agradar “ao mercado”. Por mercado, devem-se entender instituições financeiras e investidores em títulos, especialmente títulos públicos. A predominância desse mercado sobre os outros é resultado de uma evolução complexa, que não pode ser explorada aqui. Mas certas características do mercado financeiro moderno garantem sua dominância sobre outros segmentos. Em particular, mercados financeiros reagem muito mais rapidamente do que os outros a qualquer informação que lhes interesse.

Se um governo sai da linha, os detentores de títulos da dívida pública podem colocá-los à venda rapidamente, tornando o financiamento da atividade pública imediatamente mais difícil. O mesmo se dá com as firmas que vendem papéis no mercado. Esse poder de reação rápida põe sempre o setor financeiro em vantagem quando se trata de avaliação de políticas. Por isso mesmo, formuladores(as) de políticas acabam sendo desproporcionalmente

influenciados(as) pelas reações que suas iniciativas podem gerar nesse mercado, mais do que nos outros e, certamente, muito mais do que as reações de eleitores e eleitoras.

De qualquer modo, não há nada de inevitável nessa preeminência. Ela foi construída pelas mudanças institucionais liberalizantes das décadas de 1980 e 1990, e nada em princípio impede que uma reavaliação dessas mudanças eventualmente leve a um balanço de forças diferentes no futuro. Se a resistência dos mercados for quebrada, a mudança da relação entre políticas econômica e sociais pode ser tecnicamente mais simples do que se pode pensar.

O custo social das decisões

Na verdade, em grande parte, essa mudança já foi (ou está sendo) feita em outras áreas. Tome-se, por exemplo, a área ambiental. Atualmente, a formulação de política econômica para a área de energia já contempla, em grau bastante acentuado, a preocupação com a preservação do meio ambiente. Políticas agrícolas e agrárias também levam em conta, ainda que de forma talvez insuficiente, preocupações ambientais.

O caminho para a superação do papel “residual e subsidiário” da questão social perante a política econômica é o mesmo. Tecnicamente, basta submeter as decisões de política macroeconômica — isto é, a política fiscal, a política monetária, a política cambial etc. — a critérios de custo/benefício que identifiquem também a incidência destes em termos de grupos sociais, superando a fantasia ideológica de que existe um interesse “nacional” acima do interesse das pessoas que constituem esta nação.

Nenhuma política é neutra. Qualquer iniciativa de governo redistribui a renda (e, possivelmente, a riqueza) da sociedade em algum grau. Objetivos abstratos podem ser apresentados de forma neutra, mas políticas neutras simplesmente não existem. Ao objetivo de austeridade fiscal, por exemplo, em que o governo gasta apenas aquilo que arrecada com impostos, podem corresponder políticas que aumentam impostos sobre as pessoas mais ricas ou as mais pobres, ou que cortam a oferta de bens públicos a um ou a outro desses dois grupos.

Cada política escolhida distribui esses custos e benefícios de forma diferente. A política fiscal de FHC e de Lula persegue algum grau de austeridade fiscal, por meio do corte de bens públicos às pessoas mais pobres e de investimentos públicos para manter elevada a remuneração da dívida pública, que beneficia classes médias e de altas rendas. A explicitação desses custos e benefícios permitiria evitar que as políticas sociais servissem apenas atenuar o impacto da política econômica. No momento, no Brasil como em muitos outros países, a política fiscal é estabelecida em grande medida pela minimização de esforço. É bem mais fácil adotar políticas que não contrariam (muito pelo contrário) interesses dominantes do que o oposto.

3 O cumprimento das decisões de Copenhague no primeiro governo FHC foi discutido detalhadamente no *Observatório da Cidadania*, de 2000 (Kerstenesztzky e Carvalho, 2000). As políticas econômica e sociais de seu segundo mandato foram objeto de vários artigos nos números seguintes do *Observatório*.

4 Esse é o título (*Hard heads, soft hearts*) de um livro de Alan Blinder, economista progressista estadunidense, ligado ao Partido Democrata.

Os impactos (custos) dessa decisão sobre os segmentos da sociedade são ignorados no processo de decisão sobre taxa de juros, superávits primários, taxa de câmbio etc. Às pessoas sacrificadas no processo, por outro lado, ofereceu-se alguma compensação, sob a forma de bolsa-escola, bolsas-família, cestas básicas etc. A política social, assim, é um instrumento utilizado *a posteriori*, de atenuação dos efeitos de uma política econômica desenhada sem que seus custos sobre os diversos segmentos da sociedade sejam considerados.

Saúde e Educação como protagonistas

A solução, portanto, nada tem de “mágica”, palavra predileta do presidente e de seu ministro da Fazenda, nem está além da capacitação técnica de funcionários e funcionários públicos. Ela se baseia exatamente no conceito de custo de oportunidade, tão caro a economistas e tão importante em sua formação. Tecnicamente, ela envolve pouco mais do que a mudança de tratamento de variáveis como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, para renda dos diversos segmentos sociais.

Com isso, pode-se analisar, por exemplo, até onde os ganhos esperados da aplicação de uma determinada política não estarão excessivamente concentrados em um grupo social, à exclusão de outros. É possível que a perda dos segmentos prejudicados supere os benefícios obtidos por outros, fazendo com que outra política seja preferida. Além disso, a desagregação de custos e benefícios segundo os grupos sociais atingidos permite a fixação simultânea de metas macroeconômicas e sociais, favorecendo-se objetivos e instrumentos de políticas econômicas de acordo com seu impacto distributivo.⁵

Como já observado, em sua dimensão técnica, esse procedimento não é essencialmente diferente da formulação de uma política de produção agrícola, por exemplo, que leva em conta também a perda que ela possa implicar em termos de cobertura florestal, causada pela expansão da área

de plantio. A consideração simultânea dos dois *objetivos*, expandir a produção agrícola e promover a preservação da cobertura florestal, conduzirá a decisões de política diversas daquelas orientadas pelo objetivo exclusivo de produção ou mesmo da decisão de expandir a produção informada pelos efeitos potenciais sobre a cobertura de florestas (em que a preservação não é, de qualquer forma, um objetivo de mesma importância que a expansão da produção).

Do mesmo modo que o sacrifício de árvores já é considerado, quando se trata de política agrícola, é preciso considerar os custos para segmentos da sociedade, ou seja, o sacrifício de pessoas, quando se determina a política monetária, a política fiscal ou qualquer outra política econômica. A consideração da dimensão distributiva (até mesmo na decisão de quais bens públicos produzir e como alocá-los) exigiria que o processo de decisão de política econômica envolvesse diretamente os ministérios provedores desses bens, como, por exemplo, Saúde e Educação.

Esses ministérios participariam da tomada de decisão como protagonistas, e não apenas como assessores, já que cada receita e cada despesa teria de ser analisada em termos de sua proveniência (quem paga a receita) e destinação (quem recebe). Os ministérios de finanças perderiam, com isso, o poder que hoje detêm sobre o resto dos governos (e, no Brasil, sobre os próprios presidentes, como nos casos de FHC e de Lula). Em troca, seria obtida uma consideração muito mais equilibrada dos diversos interesses a serem contemplados no processo de formulação de política econômica.

Essa visão certamente seria qualificada de *populista* nas críticas de pessoas mais conservadoras, especialmente as que crêem (ou declaram crer) na tecnicidade e objetividade da teoria econômica. Contudo, nada há nela de populista. O que se propõe quando se trata de considerar a questão social na formulação de política econômica não é distributivismo irresponsável, mas, o que já seria quase revolucionário, a consideração mais fina de custos e benefícios, diferenciando-se uns e outros pelos segmentos da sociedade atingidos. Não há nada aqui que implique irresponsabilidade, *curto-prazismo* (por exemplo, privilegiar o consumo imediato da renda nacional sem preocupação com a necessidade de intensificação de investimentos, exportações etc.) ou qualquer outro desvio de conduta.

Resistência do FMI

A análise dos custos e benefícios de qualquer medida deve levar em conta que emergem em datas distintas, dependendo da política adotada. Uma política de sacrifícios de curto prazo pode ter um saldo final favorável quando se pensa mais a longo prazo. O elemento novo a ser considerado é apenas a *distribuição desses custos e benefícios* em termos dos diversos segmentos da sociedade, em vez do discurso ideológico do objetivo nacional que, quase sempre, apenas (mal)

disfarça a predominância de interesses de grupos bem definidos, como o que ocorreu com a política macroeconômica de FHC e Lula.

Por outro lado, essa seria uma mudança possível, mesmo numa perspectiva mais conservadora, que buscasse meramente contemplar os impactos maiores das decisões de governo sobre a sociedade. Não é necessário que o governo esteja buscando promover mudanças sociais mais amplas (que, na verdade, não estão na agenda de Lula, como nunca estiveram na de FHC), como a mudança na *estrutura* de distribuição de renda e riqueza no país.

Esses novos métodos podem ser defendidos simplesmente à base de preocupações com a *eficiência* da política econômica, uma vez que aumentam a precisão do cálculo de custos e benefícios de cada política. Mudanças mais profundas, quando houver governo que as busque, visando reduzir a extrema desigualdade na distribuição da renda e riqueza brasileiras, não serão justificadas por fatores de eficiência, mas pela vontade política de transformação. Mesmo aqui, contudo, os métodos propostos permitirão que governantes prevejam melhor os efeitos de suas decisões.⁶

Um foco de resistência importante a iniciativas que concretizem o espírito das conferências sociais está localizado nas instituições financeiras multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Fundo, em documento publicado recentemente, analisou o fracasso das reformas liberais na promoção do crescimento (e da redução da pobreza e das desigualdades sociais) na América Latina. Nesse documento, o FMI defendeu o que vem se tornando há algum tempo o mantra dessas instituições: as reformas liberais não fracassaram por serem inadequadas, mas porque não foram implementadas até o fim. Assim, não cabe voltar atrás, mas, ao contrário, intensificar o processo de reforma, atingindo os setores que, na América Latina, foram ainda pouco tocados, como um mercado especialmente querido pelo Fundo e seus admiradores: o mercado de trabalho.

Para o FMI, o obstáculo ao emprego não é a combinação de juros elevados, investimento público estrangulado, vulnerabilidade externa, volatilidade cambial, mas a dificuldade do empresário em demitir trabalhadores e trabalhadoras que viessem a contratar. Assim, o remédio ao desemprego é a maior facilidade em desempregar, não a ativação sustentada da economia, não

5 Esses princípios, já defendidos em Kerstenetzky e Carvalho (2000), foram também recentemente explicitados em documento das Nações Unidas, ainda que de forma um pouco mais estreita: “[...] é preciso facilitar a ‘visibilidade’ dos efeitos sociais das políticas econômicas. Isto exige, entre outras coisas, um exame periódico por parte das autoridades macroeconômicas dos efeitos esperados de suas políticas sobre o emprego e as rendas dos setores mais pobres; normas que exijam que os projetos de lei de orçamento e de reforma tributária incorporem uma análise dos efeitos distributivos dos gastos públicos e dos tributos, e a obrigação das entidades públicas encarregadas da política tecnológica, industrial e agropecuária de analisar regularmente a quem beneficiam os seus programas. Este deveria ser o ponto de partida rumo ao desenho de sistemas eficazes de coordenação entre as autoridades econômicas e sociais, para que as prioridades sociais se incorporem no próprio desenho da política econômica, isto é, da política fiscal, tecnológica ou produtiva” (Nações Unidas, 2005, p. 18).

6 Como no caso, por exemplo, de uma eventual mudança do sistema de impostos brasileiro, que reduza o peso dos impostos indiretos e aumente os impostos sobre renda, permitindo concentrar o seu peso nos grupos de rendas mais altas (impostos progressivos). Esse instrumento foi decisivo tanto nas experiências socialdemocratas européias como no caso estadunidense, de Roosevelt a Lyndon Johnson, para a redução das desigualdades de renda. Nem o agrupamento nominalmente socialdemocrata brasileiro, nem o PT do governo atual parecem sequer cogitar uma mudança desse tipo.

o investimento público e privado, não a expansão da demanda agregada (impedida pela política de juros altos e superávits fiscais excessivos que o Fundo sugere e os governos brasileiros perseguem com o entusiasmo fundamentalista dos recém-convertidos).

Ao contrário do que foi acordado nas conferências das Nações Unidas, o Fundo lamenta a falta na América Latina de “procedimentos orçamentários ‘hierárquicos’ que deem relativamente mais poder ao executivo que ao Congresso, e ao ministério das finanças mais do que aos ministros gastadores” (Singh, 2005, p. 39). O FMI ressalva a experiência do Chile como o país que mais se aproximou de sua concepção de ideal de reformas. Pelo menos no que se refere à dominância do Ministério da Fazenda na definição das políticas de governo, o Fundo não teria o que lamentar na experiência de FHC, no seu segundo mandato, e no de Lula.

As políticas econômica e social de FHC

O relatório brasileiro à Conferência de Copenhague, citado no início deste texto, faleou inteiramente o processo de formulação de política econômica no governo FHC. Em nenhum momento de seus dois períodos de governo, a política social deixou de ter caráter “residual e subsidiário” à formulação de política econômica, que, por sua vez, seguiu padrões inteiramente ortodoxos, distribuindo suas benesses do modo mais costumeiro, com o especial favorecimento de rentistas, aqueles cuja riqueza é remunerada pelo pagamento de juros.

A grande política social de FHC foi, na verdade, um subproduto de sua política econômica. O bem-sucedido Plano Real cortou drasticamente o processo inflacionário que assolava a sociedade brasileira há mais de 20 anos. Muito embora não se possa afirmar que a ênfase no controle da inflação fosse resultante da preocupação com a corrosão crescente das rendas reais dos segmentos mais pobres da população, já que, aos níveis alcançados por volta de 1993, a inflação ameaçava a própria sobrevivência da economia brasileira, seria mesquinho e inútil não reconhecer que o fim da inflação acelerada representou uma enorme e imediata melhoria na qualidade de vida daqueles segmentos.

Uma inflação elevada como a vivida no Brasil até 1994 destruía rapidamente a renda real de quem não tinha acesso a aplicações financeiras, exatamente como é o caso dos segmentos mais pobres da população brasileira. Esses indivíduos tinham diante de si apenas duas escolhas: ver o poder de compra do seu dinheiro ser violentamente diminuído a cada dia ou gastar todo o seu salário no momento em que fosse pago, mesmo que em produtos que não o atrasassem realmente. Era comum naqueles tempos a cena dos supermercados lotados nos dias de pagamento, com muitos carrinhos cheios de latas de óleo, um produto de vida relativamente longa, fácil de armazenar e cujo valor pelo menos acompanhava a

inflação, ao contrário do dinheiro que essas pessoas tinham na carteira ou no jarro dentro de casa. Ainda assim, esses grupos sempre acabavam o mês com uma renda real menor que a anterior, enquanto as classes médias e de altas rendas deixavam o seu dinheiro no banco, ganhando juros diários com aplicações em dívida pública.

A inflação brasileira até 1994 era um mecanismo extremamente concentrador de renda e seu fim, com o Plano Real, representou uma enorme transferência de renda real para esses grupos. A eleição em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso, identificado como o inspiador da reforma, durante o governo Itamar Franco,⁷ para presidente em 1994, contra Lula e o PT – que não pareciam ter entendido seja a importância, seja a lógica do Plano Real –, ao lado de mais alguns candidatos mostrou o que a estabilização de preços representou para esses segmentos da população.

A *consolidação* da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real, por outro lado, envolveu políticas econômicas de consequências sociais muito mais complexas. Se, por um lado, o controle definitivo da inflação (em contraste com as tentativas anteriores de estabilização, como o Plano Cruzado, por exemplo) foi extremamente positivo em termos sociais, os instrumentos de consolidação dessa estabilidade foram amplamente danosos a vários segmentos da população. A expansão das importações, alimentada pela valorização do real – que resultou da manutenção de taxas de juros domésticos elevadas – impediu o ressurgimento da inflação.

A estratégia utilizada era relativamente simples. Tentativas de aumento de preços por parte dos produtores domésticos de bens encontrariam pela frente a concorrência de produtos importados a preços mais baixos. A garantia de que os preços dos importados seriam baixos era dada pela manutenção do real valorizado,⁸ além das reduções de tarifas de importação que ocorreram quando o país liberalizou seu comércio exterior.

Essa estratégia, no entanto, enfrentaria um problema: como pagar pelas importações adicionais? O mesmo mecanismo que torna as importações mais baratas faz com que seja mais difícil exportar. Comprando mais e vendendo menos, a única forma de manter a estratégia antiinflacionária funcionando seria tomando dinheiro emprestado no exterior. Para isso, seria preciso manter as taxas de juros pagas no país elevadas, de modo a interessar os credores a emprestar ao Brasil. Em meado da década de 1990, quando o Plano Real foi implementado, tomar dinheiro emprestado no exterior era facilitado pela abundância de dólares no mercado financeiro internacional.

Robin Hood às avessas

Tanto quanto o combate à inflação era não apenas uma política econômica como também uma política social, as políticas de consolidação da estabilidade eram também políticas sociais, mas de natureza muito mais regressiva. A combinação taxa de juros doméstica elevada e moeda local valorizada, ao tornar importações mais fáceis, também reduziu em muito a capacidade de concorrência das firmas nacionais. O resultado disso foram as falências e o desemprego, especialmente entre as empresas industriais, atingindo de forma particularmente forte o proletariado industrial paulista, o segmento mais bem remunerado do setor industrial. Algumas empresas foram vendidas a empresas estrangeiras, até mesmo alguns símbolos da indústria brasileira, como a Metaleve. A desnacionalização da economia é uma mudança permanente. O crescimento do desemprego, por sua vez, também se mostrou durável e, até o presente, continua bastante elevado, em torno de 10% da força de trabalho.

Um segundo aspecto importante foi a manutenção de taxas de juros elevadas. Como consequência, mesmo os setores que puderam resistir à concorrência estrangeira não conseguiram ou não tiveram estímulos à expansão, condenando a economia brasileira a prosseguir na trajetória de estagnação herdada da década de 1980. Inaugurou-se um ciclo conhecido entre economistas como de *stop-and-go*, isto é, de pequenos arranques, sucedidos por pequenas quedas, também conhecido como “vão de galinha”. Nesse período, cada vez que a economia encontrava alguma razão para se expandir, a situação externa se tornava mais frágil (por causa do crescimento das importações que normalmente acompanha o crescimento da renda nacional): ou aumentavam as taxas de juros para poder atrair capitais de modo a poder pagar pelas importações, ou se esfriava a economia para que se importasse menos. Assim, à desnacionalização e ao crescimento do desemprego, a política econômica de FHC acrescentava a estagnação e a fragilidade externa.

Finalmente, as altas taxas de juros faziam com que a conta a pagar do governo pela sua dívida pública interna crescesse muito. Na verdade, quanto mais crescia a dívida, mais tinha o governo que oferecer aos aplicadores financeiros para que comprassem os títulos públicos. No primeiro governo FHC, o pagamento de juros (chamado de *serviço da dívida*) não sacrificava outros gastos do governo de forma significativa. Já no segundo mandato, depois da crise de 1998, quando a estratégia anterior apoiada na combinação juros altos/real valorizado/endividamento externo desmoronou, a política fiscal tornou-se também mais acuatadamente regressiva.

Com a política econômica brasileira colocada sob a tutela do FMI como condição para que a instituição socorresse o governo, o serviço da dívida teria de ser garantido pela geração dos chamados superávits primários, isto é, pelo excesso de receitas sobre os gastos do governo em

7 O Plano Real era, inicialmente, conhecido como Plano FHC.

8 No segundo semestre de 1994, o dólar chegou a valer R\$ 0,80.

bens e serviços. O governo federal passaria a recolher mais impostos e/ou cortar gastos em bens e serviços para garantir que sobrasse uma parcela suficiente da receita de impostos para o pagamento dos juros da dívida pública.

Assim, uma terceira dimensão socialmente perversa da estratégia de estabilização de preços revelou-se na *regressividade* da intervenção do governo. Enquanto, em países mais avançados, o Estado foi importante instrumento de redistribuição de renda para a população mais pobre, ao taxar mais pesadamente a renda das pessoas mais ricas, usando-a para suprir bens às mais pobres, como saúde e educação, o Estado brasileiro tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas, dependendo pesadamente dos chamados *impostos indiretos* (sobre produtos) que incidem, também, sobre produtos de consumo popular, utilizando uma proporção excepcionalmente alta dessas receitas para transferir rendas às classes médias e altas sob a forma de pagamento de juros.⁹

Desse modo, além de sua política social explícita que nunca deixou de ser “residual e subsidiária”, consistindo fundamentalmente na atenuação dos efeitos mais perversos de suas políticas econômicas, a política social mais importante do governo FHC foi mesmo aquela implícita em sua estratégia macroeconômica. Ao fim de seu segundo mandato, a herança de FHC estava realmente bastante próxima da caracterização que Lula lhe atribuiu, de *herança maldita*: desemprego, incapacidade de crescimento, juros elevados, vulnerabilidade externa e política fiscal regressiva do ponto de vista redistributivo, apenas atenuadas por políticas assistenciais voltadas para “sustentar o fundo do poço”.¹⁰

A campanha eleitoral de 2002

O caráter do governo Lula, que se iniciou em 1º de janeiro de 2003, ao que tudo indica, foi determinado ainda na campanha eleitoral, quando, no meado de 2002, o país atravessou período de séria turbulência no mercado de capitais e na sua frente externa. A turbulência resultou da confluência de dois fatores: o primeiro foi a tentativa do então presidente Cardoso de repetir sua vitoriosa estratégia política de 1998, acenando ao público com os riscos que a eleição de Lula poderia acarretar à economia do país, com a alegação de que seria preferível manter a medíocre trajetória de seu governo a arriscar-se com uma novidade temida pelos mercados; e o segundo referiu-se aos documentos de campanha publicados pelo PT, mas nunca realmente endossados em público pelo candidato Lula, que preconizavam mudanças mais

profundas na orientação da economia – somado ao que se imaginava ser a orientação predominante do partido, isso serviu para inquietar esses mesmos mercados financeiros. A turbulência que tomou conta deles por volta de maio/junho de 2002 iniciou-se com a recusa dos aplicadores financeiros em aceitar títulos da dívida pública com vencimento posterior à posse de Lula, temerosos de que o novo governo resolvesse repudiar essa dívida (dar um calote, na linguagem mais popular).

Na ausência de oportunidades de aplicação financeira no país, já que a dívida pública é praticamente o único mercado financeiro de fato atraente no Brasil, os aplicadores promoveram uma fuga de capitais que levou a uma desvalorização acentuada do real em relação ao dólar. Tal desvalorização, por sua vez, aterrorizou as empresas brasileiras que haviam tomado dinheiro emprestado no exterior (para evitar pagar as enormes taxas de juros cobradas no país). Essas empresas resolveram antecipar o pagamento de suas dívidas, antes que o dólar subisse tanto a ponto de levá-las à falência. Com isso, o dólar subiu ainda mais, e a situação pareceu virtualmente fora de controle no início do segundo semestre de 2002.

Acuado, o candidato Lula foi levado a repudiar explicitamente os antigos *slogans* de campanha do PT, por meio de sua famosa Carta aos Brasileiros. Nesse documento, apesar dos seus termos vagos, Lula praticamente comprometeu-se com a continuidade da política econômica de Cardoso, eliminando qualquer possibilidade de reorientação de rumos com relação à economia. A expressão-chave da famosa Carta era o “respeito à santidade dos contratos”, expressão cifrada para o compromisso com a manutenção dos métodos de serviço da dívida praticados até então.¹¹

Essa idéia tem sido utilizada com frequência (além de outra proposta defendida por Lula e seu ministro da Fazenda de que alternativas de política econômica são “mágicas”) para justificar a ausência de iniciativas na política macroeconômica. Explica o presidente, em sua metáfora favorita, que o Estado está limitado pelos mesmos fatores que uma família (ou um “pai de família”, como prefere Lula): não pode gastar mais do que ganha, tem de se conformar com os termos dos contratos que assina etc. Administrar o governo como se administra uma família: essa parece ser a orientação básica do governo iniciado em 2003.

11 Isso parece ter sido entendido pelo governo Lula não apenas como o respeito a maturidades, termos etc., mas também à rentabilidade dessas aplicações. O presidente do Banco Central escolhido por Lula, Henrique Meirelles, criticou quem defendia reduções mais acentuadas da taxa de juros para diminuir o serviço da dívida como uma forma de calote, já que os(as) aplicadores(as) compraram títulos na expectativa de ser muito bem remunerados, embora nada no contrato da dívida, como se mostrará abaixo, implique a manutenção das taxas nos níveis atuais. Sabe-se, porém, que a ausência de inovações na política econômica do governo Lula não se estende ao campo do discurso e dos conceitos formulados pelo próprio presidente e por seus/suas auxiliares.

Argumentos equivocados

Há muitos problemas com esse raciocínio, qualificado certa vez por um economista de “macroeconomia do lar”, a começar pelo princípio de que a analogia é simplesmente falsa. Um “pai de família” não tem outras formas de acesso a meios de pagamento de seus compromissos, senão sua renda corrente ou a obtenção de crédito de instituições financeiras ou agiotas. Sua renda corrente é limitada por seu salário, cujo valor é normalmente fixo. Governos não têm renda fixa, porque podem fazer crescer seu “salário”, aumentando os impostos que cobra. Todos os cidadãos e as cidadãs condenam o apelo freqüente ao aumento de impostos, mas o próprio governo Lula tem se valido disso desde seu início, como os outros antes dele.

Apesar da gritaria que sempre acompanha aumentos de impostos, especialmente em um país de estrutura de impostos tão regressiva e irracional como a brasileira, seria concebível um aumento de impostos que não incidisse sobre as rendas mais baixas ou sobre gastos de que o país necessita, como, por exemplo, a realização de investimentos. Nada disso é possível ao “pai de família”.

Em segundo lugar, o governo tem a chance (que deve ser usada com muita cautela, é verdade, especialmente em países com a história inflacionária do Brasil) de emitir dinheiro para pagar suas dívidas, em casos extremos, como há também a possibilidade de obter recursos por meio de colocações compulsórias de dívida pública.¹² Nada disso também é acessível ao “pai de família”.

O que esses argumentos mostram não é, naturalmente, a possibilidade de os governos gastarem o que desejem, mas sim que restrições e limites à sua atuação nada têm a ver com o que enfrenta um “pai de família” às voltas com as demandas de seus “filhos” (como são descritas, no mesmo estilo de retórica, as demandas apresentadas pelos vários grupos sociais). Confundir as dimensões é comum, mas governantes deveriam ser mais bem informados a respeito das especificidades da ação de governo.

A diferença entre a administração de governos e a administração de famílias também se mostra na questão dos contratos de dívida (na verdade, de quaisquer tipos de contratos, não apenas os de dívida). O papel do governo aqui é muito mais complexo do que supõem as pessoas que entoam permanentemente a ladainha da “santidade dos contratos”. O governo não é apenas “mais um” participante do sistema, preso pelas mesmas regras que prendem os indivíduos. Ele é, na sua acepção mais ampla, quem garante os contratos, o árbitro de sua validade e aplicabilidade. Isso não quer dizer, como pode parecer à primeira vista, que o governo garanta que qualquer contrato seja cumprido à risca.

12 Por exemplo, ao requerer que o sistema bancário investisse parte de seus recursos líquidos em papéis da dívida pública.

9 As classes médias repartem esses benefícios principalmente sob a forma de retornos sobre fundos de investimento.

10 Políticas que não visam mudar estruturalmente o perfil de distribuição de renda e riqueza, confinando-se a tentar impedir que a situação dos grupos mais vulneráveis se deteriore indefinidamente.

A função de *garantidor* inclui também a função de examinar cláusulas contratuais que eventualmente tenham de ser mudadas diante das circunstâncias. A própria teoria econômica reconhece que, quando contratos são assinados, é impossível às pessoas contratantes prever tudo o que poderá ser relevante no futuro. Novidades acontecem e, às vezes, essas novidades exigem a reinterpretção ou mesmo a mudança de compromissos contratuais.¹³

Lições de Keynes

John Maynard Keynes, o mais influente economista do século XX, há quase cem anos respondeu às pessoas que se apoiavam na “intocável santidade dos contratos” (a expressão é dele mesmo) para impedir a busca de soluções para a dívida pública europeia, que sufocava as economias do continente: “Nada pode preservar a integridade dos contratos entre indivíduos exceto a autoridade discricionária do Estado para revisar o que se tornou intolerável”. Keynes acrescentou: “Aqueles que insistem que nestas matérias o Estado está exatamente na mesma posição dos indivíduos tornarão impossível, se predominarem, a continuidade de uma sociedade individualista, que depende da moderação para existir”.

Alguns indivíduos dirão que um Estado assim não é confiável. A esses, respondia Keynes:

*O Estado não deve nunca negligenciar a importância de agir em matérias ordinárias de modo a promover a certeza e a segurança dos negócios. Mas, quando grandes decisões têm de ser tomadas, o Estado é um corpo soberano cujo propósito é promover o bem maior para o todo. Quando, portanto, entramos o campo da ação do Estado, tudo deve ser considerado e pesado em seus méritos.*¹⁴

Há uma certa ironia em toda essa discussão, porque a questão da dívida pública, que tem se constituído no principal nó de dificuldades à concepção e implementação de políticas econômicas alternativas, de diferente conteúdo social, nem sequer exige pensar-se em soluções que passem pela violação das regras contratuais (ao contrário do caso argentino, por exemplo, ao qual as observações de Keynes se aplicariam mais fortemente). Quem compra papéis do Tesouro Nacional há muito se recusa a investir em títulos remunerados a taxas de juros prefixadas porque, neste país, nunca se sabe o que acontecerá no futuro. A taxa de juros, hoje aparentemente atraente, pode deixar de sê-lo. Assim, ganhar do Tesouro 19,75% por ano, pode parecer muito bom, mas se, no ano

que vem, a taxa de juros subir, por qualquer razão, para, digamos, 30% ou 40%, os 19,75% de hoje parecerão irrisórios. Por isso, quem aplica tem preferido sempre contratos de dívida remunerados pela taxa de juros de curto prazo, para se beneficiar com cada aumento promovido pelo Banco Central.

Em 30 de abril de 2005, cerca de 60% da dívida pública em mãos de investidores e investidoras era remunerada pela taxa de juros de curto prazo (taxa Selic). Note-se: a remuneração pela taxa de juros de curto prazo é parte do contrato. Se o governo decidisse reduzir o serviço da dívida pública, a fim de ter mais recursos orçamentários para os investimentos ou para o provimento de mais e melhores bens públicos, não seria preciso violar nenhum contrato: bastaria reduzir drasticamente a taxa Selic, que remunera quase dois terços dessa dívida!

Assim, apresentar a questão em termos de calote serviu apenas para intimidar, com total sucesso, um futuro governo Lula ainda durante sua campanha eleitoral. Temeroso de ser tratado como um caloteiro, o governo aceitou ser imobilizado mesmo com respeito a mudanças que poderia fazer respeitando as cláusulas contratuais então em vigor. Vale ressaltar que, ao assumir o novo governo, em janeiro de 2003, a proporção da dívida pública remunerada pela taxa de juros de curto prazo era, como agora, de cerca de 60%.¹⁵

As políticas econômicas do governo Lula

No governo Lula, foram mantidas intactas, ou mesmo reforçadas, as duas principais características que marcaram os governos FHC: o isolamento das políticas econômicas em relação a questões “sociais”; e a natureza basicamente assistencialista da política social, voltada para conter a deterioração da posição de quem está no fundo do poço, mais do que transformar estruturas ou atacar o problema da desigualdade na distribuição de riqueza e de renda.

A “blindagem” das decisões de política macroeconômica em relação a influências e demandas da sociedade resultou da independência, para todos os efeitos práticos, total concedida ao Banco Central na fixação da taxa Selic. Repetindo a alegação (falsa) de que a fixação da taxa de juros é um problema meramente *técnico*,¹⁶ o governo

abriu mão de reger a política monetária, permitindo ao Banco Central desprezar completamente os impactos de suas decisões sobre o emprego e a renda da sociedade. A questão social, nesse caso, não chega sequer ao *status* de “residual e subsidiária”: ela simplesmente é ignorada por quem tem o poder de tomar decisões. A nomeação de dirigentes particularmente de perfil conservador para o Banco Central tornou a situação ainda mais difícil.

A gravidade dessa opção do governo Lula reside no que economistas chamam de “dominância monetária”, isto é, no fato de que a política monetária praticada pelo Banco Central domina todo o processo de decisão de política econômica do governo.

Tomemos, por exemplo, a política fiscal. O objetivo maior da política fiscal de Lula é produzir o maior superávit primário possível, cuja única função é assegurar ao mercado que o governo será capaz de gerar e reter a proporção necessária de receitas que permitam pagar as altíssimas taxas de juros que o Banco Central determina.

Nestes quase três anos de governo Lula, mesmo os gastos públicos orçados de forma a possibilitar alcançar a meta de superávit primário fixada em 4,25% do PIB são reprimidos, alcançando o governo (e se congratulando por isso), na prática, valores muito maiores, às custas do estrangulamento de investimentos, da oferta limitada de bens públicos, freqüentemente de má qualidade, à população. Assim, a política fiscal é dominada pela política monetária, limitando-se fundamentalmente a administrar os resíduos deixados no orçamento pelo serviço da dívida, nos termos determinados pelo Banco Central.

A dominância da política monetária se estende aos outros campos da política econômica, como a política cambial, por exemplo, como se vê todos os dias nos jornais. O governo se empenha, na verdade, em reforçar a blindagem da política econômica em relação a pressões da sociedade, como se vê na resistência a demandas de ampliação do Conselho Monetário Nacional ou na insistência na proposta de transformação do Banco Central numa instituição independente, mesmo contra a vontade de fração considerável do próprio partido do presidente, apelando o ministro da Fazenda para manobras como o aliciamento de políticos de outros partidos a fim de patrocinar a proposta no Congresso.

Afastadas de modo radical dos processos de decisão de política econômica, as questões sociais são relegadas às políticas sociais, cujo espaço, como visto, é residual. Com relação a essas questões sociais, prossegue-se na estratégia de “suporte do fundo do poço”, que caracterizou o governo anterior. É possível avaliar se os programas assistenciais do governo Lula funcionam melhor ou se atingem uma camada maior da população “pobre” do país, mas a ausência de iniciativas mais ousadas de mudança estrutural continua sendo notável em um país onde um partido de trabalhadores sucedeu a uma agremiação socialdemocrata.

13 Tomemos um exemplo escandaloso: quem defenderia a santidade dos contratos de compra e venda de escravos e escravas? Esses eram contratos “perfeitos”, como juristas gostam de dizer, e que foram violados quando se resolveu que a escravidão era inaceitável.

14 Essas três citações foram extraídas da publicação *A tract on monetary reform* (Keynes, 2000, p. 67 e 68).

15 Mais exatamente de 59,79%.

16 Essa afirmação é falsa porque a taxa de juros afeta dois objetivos macroeconômicos simultaneamente, mas em direções diferentes. Uma alta dos juros, em princípio, deveria reduzir a inflação, o que é positivo, mas reduz também o emprego e o crescimento, o que é negativo para o país. Assim, a fixação da taxa de juros depende da avaliação de até onde o sacrifício do emprego e do crescimento vale a pena para reduzir em algum grau a taxa de inflação. Isso não é um problema técnico, e sim de escolha política, dependente do valor dado, de um lado, à redução da inflação e, de outro, à perda de empregos e de fôlego para crescer.

Altas taxas de juros em ‘tempos de paz’

Ainda é cedo, certamente, para avaliar de forma definitiva o desempenho do governo Lula, mesmo se não houver um segundo mandato. Até o momento, a sua trajetória não se distingue essencialmente daquela vivida sob os governos FHC. O desemprego permanece elevado, depois de um agravamento acentuado em 2003, em virtude das políticas contracionistas implementadas por Lula em seu primeiro ano, e de uma redução com a recuperação da economia em 2004. A taxa de crescimento econômico alcançada em 2004 (4,9%), só foi notável em contraste com os anos anteriores, marcantes pela continuidade da prolongada estagnação que marca a economia brasileira desde a década de 1980. Em 2005, já se ameaçava uma nova perda de fôlego mesmo antes do agravamento da situação política em função de denúncias de corrupção, cujo impacto é sempre muito difícil de avaliar.

O governo também tem sido ajudado pela conjuntura externa excepcionalmente benigna dos últimos dois a três anos, quando não houve nenhuma crise ou comoção financeira internacional – a economia estadunidense voltou a crescer após a recessão do início da década, e a China continua se movendo em ritmo vertiginoso, garantindo a expansão do comércio internacional –, e pelas exportações brasileiras, fundamentais para a recuperação de 2004, mas que são insistentemente postas em risco pelas políticas do Banco Central.

Considerando-se a excepcionalmente favorável conjuntura externa, o argumento de que as taxas de juros praticadas pelo Banco Central têm sido menores que as taxas médias no período FHC perde muito de sua força. Aquele período foi marcado por uma sequência de choques externos importantes, que levaram a repetidas altas de juros com o fito de interromper fugas de capitais. Descontado esse efeito, a taxa de juros desde 2003 tem se mantido notavelmente elevada para épocas de relativa calma externa. Torna-se, então, inevitável questionar: se o Banco Central tem a liberdade de praticar essas taxas em “tempos de paz”, o que não fará ele se (ou, como é mais provável, quando) novos choques externos ocorrerem?

O impacto fundamentalmente regressivo das políticas de juros do governo Lula permanece.¹⁷ Ele segue praticando a política de FHC em seu segundo governo, que é a de coletar impostos gerados por um sistema regressivo e usá-los para transferir renda às classes média e de altas rendas, na exata e perversa inversão das mais bem-sucedidas estratégias de redistribuição aplicadas no século XX.

Dez anos após a Conferência de Copenhague, o Brasil encontra-se no mesmo ponto em que estava em 1995. A mudança do relacionamento entre política econômica e as questões sociais proposta pelo governo FHC relevou-se puramente retórica. Nada nos procedimentos efetivos dos governos FHC mudou, apesar das belas declarações de boas intenções feitas no palanque da ONU.¹⁸

O governo Lula manteve os mesmos parâmetros de decisão em política econômica, contribuindo para isolá-la ainda mais das preocupações sociais ou das pressões (legítimas) dos grupos sociais. A urgência da questão da pobreza, por outro lado, obscureceu completamente a questão da desigualdade e das mudanças estruturais necessárias para a promoção de mudanças no perfil de distribuição de riqueza e de renda.

Notavelmente para partidos que se apresentam ou como socialdemocratas ou como à esquerda da socialdemocracia, nada foi feito com relação à *regressividade* do regime de impostos vigente na economia brasileira. O tamanho da carga fiscal, isto é, da relação entre total de impostos coletados e o produto da economia, domina o debate em torno de reformas do regime de impostos, em detrimento da progressividade que seria desejável imprimir.

Assim, é inevitável concluir que, para além da retórica descompromissada, o espírito da Conferência de Copenhague nunca foi realmente assumido no Brasil. Os procedimentos de tomada de decisão em política econômica não abrem qualquer espaço para a mudança de atitude que o país propunha em sua declaração à conferência. O balanço desses dez anos passados, desde 1995, é claro: o choque entre a retórica e a realidade resolveu-se do modo de sempre, o esquecimento da retórica. ■

Referências

- KERSTENETZKY, C.; CARVALHO, F. J. C. Até que ponto o Brasil honrou os compromissos?. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, Ibase 4, 2000.
- KEYNES, J. M. *A tract on monetary reform*. Amherst: Prometheus Books, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2005.
- SINGH, A. *et al. Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s*. Washington: International Monetary Fund, 2005. (Occasional Paper 238).

17 Não se pode ignorar que abrir mão da influência sobre a política monetária não absolve o governo de responsabilidade pelo que a diretoria do Banco Central decidir, já que a independência que a instituição passou a gozar resultou de uma decisão unilateral do governo federal, não de uma imposição legal.

18 Esse ponto, aliás, tem estado, de diversas formas, na raiz das críticas que se avolumam contra a instituição. Critica-se precisamente a falta de poder da organização para implementar os compromissos assumidos pelos países membros. A conferência Financiamento para o Desenvolvimento, por exemplo, teve resultados práticos pífios, apesar de toda a retórica de solidariedade que alimentou. Isso também parece ocorrer com muitas outras das conferências do chamado “ciclo social”.

Evolução recente da economia brasileira

Há mais de duas décadas, a economia brasileira deixou de exibir o padrão de crescimento acelerado que marcou o período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial a meado da década de 1970. Desde então, o crescimento econômico mal tem sido suficiente para sustentar algum crescimento mais persistente na renda *per capita* (isto é, a renda por habitante) brasileira. No período que se seguiu à adoção do Plano Real até 1997, a economia brasileira pareceu ter recuperado pelo menos parte de seu antigo dinamismo. Livre da influência desorganizadora da inflação acelerada, cresceu o consumo e, com ele, aumentou a produção.

Empresários e empresárias que conseguiram resistir à concorrência das importações (auxiliadas pelo real valorizado e pelas baixas taxas de juros que as empresas estrangeiras tinham de pagar em seus países de origem, comparadas às taxas pagas no Brasil) fizeram investimentos que lhes permitiram aumentar a produtividade e melhorar sua posição competitiva. Mas, como visto, o modelo de estabilização adotado aumentou muito a vulnerabilidade externa da economia brasileira. A partir de 1997, com a sucessão de crises financeiras nos países emergentes (incluindo a que atingiu o Brasil no fim de 1998), a economia brasileira perdeu novamente o fôlego e voltou a exibir taxas de crescimento que, nos bons tempos, são apenas medíocres. A tabela 1 e o gráfico abaixo mostram o comportamento do PIB total e do PIB *per capita*, em termos reais, desde 1993.

Tabela 1 – Evolução do PIB real Total e *per capita* – 1993 = 100

ANO	PIB	PIB PER CAPITA
1993	100	100
1994	106	104
1995	110	107
1996	113	107
1997	117	110
1998	117	108
1999	118	108
2000	123	111
2001	125	111
2002	127	111
2003	128	110
2004	135	114

Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 1.208; 1.210, (www.bcb.gov.br). Elaboração do autor.

Neste cenário, as taxas de desemprego deram um salto, passando (e se mantendo teimosamente nesses patamares) para os dois dígitos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pelo levantamento das taxas de desemprego, alterou seus procedimentos em 2001, tornando os dados reportados a partir de então incomparáveis com os anteriores. Por isso, a Tabela 2 mostra médias trimestrais da taxa de desemprego apenas a partir do trimestre outubro/dezembro de 2001.

O baixo crescimento da economia brasileira, especialmente a partir das crises da segunda metade da década de 1990, aliado à reestruturação pela qual passou a economia brasileira desde o Plano Real, com a desnacionalização ou fechamento de empresas, especialmente as industriais, elevou as taxas de desemprego, especialmente na área metropolitana de São Paulo, onde se concentra parte preponderante do parque industrial brasileiro.

Tabela 2 – Taxa de desemprego (%) Regiões Metropolitanas – Médias trimestrais

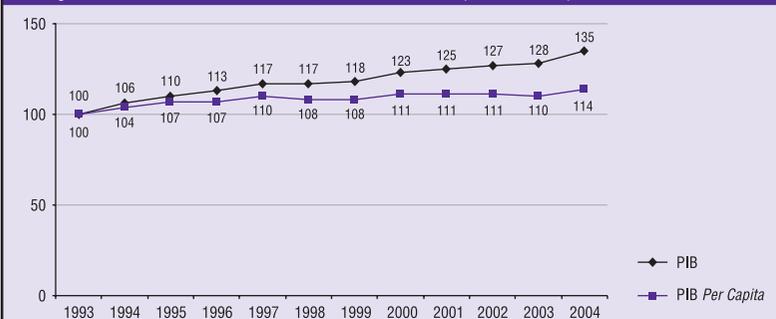
DATA	TOTAL	SÃO PAULO
out./dez. 01	11,3	12
jan./mar. 02	12,2	13
abr./jun. 02	12	12,8
jul./set. 02	11,7	13,1
out./dez. 02	10,9	12
jan./mar. 03	11,6	13,5
abr./jun. 03	12,7	14,5
jul./set. 03	12,9	14,7
out./dez. 03	12	13,6
jan./mar. 04	12,2	13,7
abr./jun. 04	12,3	13,8
jul./set. 04	11,2	12,3
out./dez. 04	10,2	10,7
jan./mar. 05	10,5	11,4

Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 10.777; 10.782 (www.bcb.gov.br).

Em um mercado de trabalho com essas características, não deveria surpreender o comportamento da remuneração real dos trabalhadores e trabalhadoras, que se mostrou, na melhor das hipóteses, estagnada durante o mesmo período (pelas mesmas razões explicadas anteriormente, a série se inicia também em outubro de 2001).

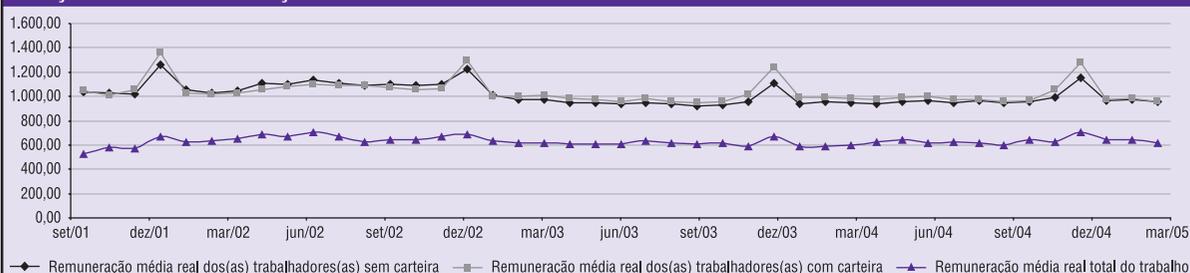
Essas informações ilustram um dos principais argumentos do artigo, qual seja, o de que a principal política “social” da seqüência de governos FHC e Lula tem sido, afinal, a política econômica que mantém o crescimento do produto medíocre, o desemprego elevado e a remuneração do trabalho estagnada, quando não declinante. ■

Evolução do PIB real total e *per capita* 1993–2004 (1993 = 100)



Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 1.208; 1.210, (www.bcb.gov.br). Elaboração do autor.

Evolução mensal da remuneração real do trabalho



Fonte: BCB, séries 10.790; 10.791; 10.792

Observação: os picos mostrados, especialmente na remuneração total e dos trabalhadores e trabalhadoras com carteira, devem-se ao pagamento do décimo terceiro salário, concentrado em dezembro de cada ano.

Política fiscal e distribuição de renda

Praticamente todas as experiências bem-sucedidas de distribuição de renda no século XX passaram pela redistribuição de renda por via fiscal. A coleta de impostos progressivos, pela qual as pessoas ricas pagam *proporcionalmente* mais impostos que as pobres, e o direcionamento desses recursos para prover bens públicos a estas foram o canal mais importante e durável de redistribuição de renda, não apenas naqueles países em que a socialdemocracia deitou raízes, como nos escandinavos, no resto da Europa Ocidental e até mesmo nos Estados Unidos, país no qual os presidentes Franklin Roosevelt, na década de 1930, e Lyndon Johnson, na década de 1960, implementaram políticas que alteraram drasticamente o perfil de renda de suas sociedades.¹⁹

A experiência brasileira, em contraste, é caracterizada pela combinação exatamente oposta: impostos amplamente regressivos financiam gastos que transferem renda para as classes média e de renda mais elevada. Essas características não são novas. Não foram nem os governos FHC nem Lula que as criaram. O notável, no entanto, é que, apesar da intensa retórica em prol da redistribuição, nenhum dos dois governos tenha realmente tomado medidas que mudassem a situação.

A estrutura de impostos no Brasil é regressiva por dois aspectos centrais. Por um lado, ela repousa primordialmente na coleta de impostos indiretos (sobre produtos ou atividades) em vez de diretos (impostos sobre a renda ou a riqueza do contribuinte). Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1999/2000, os impostos diretos representavam 9,4% do PIB; os indiretos, 11,1%; e as contribuições à segurança social, mais 12,6%.²⁰ Esse tipo de estrutura de impostos responde não apenas a interesses de grupos de renda mais alta, mas também a conveniências do próprio Estado: impostos indiretos e contribuições são mais fáceis de coletar que impostos diretos e, assim, permitem ao governo extrair da sociedade as parcelas da renda nacional que desejar com mais rapidez e menos fricções.

Impostos indiretos são pagos por quem compra bens e serviços, não importa sua renda. Seria possível dar-lhes uma natureza mais progressiva, se esses impostos incidissem apenas sobre produtos consumidos por grupos de renda mais alta. No entanto, no Brasil, impostos como IPI (sobre produtos industrializados) ou ICM (sobre circulação de mercadorias) incidem sobre praticamente

tudo, até mesmo bens de consumo demandados praticamente apenas pelas camadas mais pobres da sociedade. É justo reconhecer que, nesse particular, o governo Lula reduziu ou eliminou alguns desses impostos sobre determinados produtos de consumo popular. Mas a iniciativa foi limitada em termos de produtos, não prosseguiu depois das primeiras medidas, e o consumo da população mais pobre ainda hoje é uma fonte importante de receita pública, apesar de sua natureza profundamente regressiva.

Por outro lado, os impostos diretos no Brasil são marcados pela regressividade. As alíquotas são baixas e abundam as possibilidades de redução dos impostos a serem pagos apenas pelas camadas mais ricas da população. Incentivos e deduções atenuam amplamente o impacto que alíquotas de imposto já muito baixas teriam na redução das imensas diferenças de renda pessoal que marcam o país.

Se o sistema de impostos têm sido historicamente regressivo, a estrutura de gastos do governo passou a contribuir para a concentração de renda a partir do fim da década de 1990 de forma muito mais intensa que no passado. O perfil de gastos é dominado pelo serviço da dívida pública (isto é, pelo pagamento dos juros sobre os títulos da dívida pública emitidos pelo governo) que supera todos os outros itens de despesas sociais, como se vê no gráfico a seguir.²¹

21 Analistas com perfil conservador costumam incluir, entre os gastos sociais, as despesas com aposentadorias, de modo a fazer inflar o total gasto em "políticas sociais". O sistema de previdência brasileiro inclui realmente uma parcela de gastos que poderiam ser classificados de sociais, como o pagamento de aposentadorias rurais ou outras que não envolvam prévia contribuição. O núcleo do sistema de previdência, no entanto, foi criado para ser financiado por contribuições de trabalhadores(as) e empregadores(as), não cabendo, portanto, incluir todos os gastos, nem mesmo sua maior parte, como despesas sociais.

Os gastos com o serviço da dívida pública, inflados pela política monetária do Banco Central, que, ao aumentar a taxa de juros continuamente, faz crescer a conta a pagar pelo governo aos detentores e às detentoras dessa dívida, superam qualquer outro item de gasto social, como educação, saúde e saneamento ou habitação. Além disso, o serviço da dívida flutua intensamente (mas sempre em níveis muito altos), o que impede o planejamento eficiente das políticas públicas e reduz o potencial de crescimento da economia.

A maioria dos títulos públicos federais (que são, de longe, a maior parte da dívida pública total no país) tem sua remuneração determinada pela taxa Selic, fixada pelo Banco Central.²² Assim, toda vez que o Banco Central aumenta a taxa de juros, a política do governo se torna mais regressiva, porque significa que uma parte maior dos impostos coletados, já por si mesmos de forma regressiva, será destinada ao pagamento de juros às classes média e de renda alta, sacrificando para isso não apenas despesas sociais, mas também investimentos públicos.

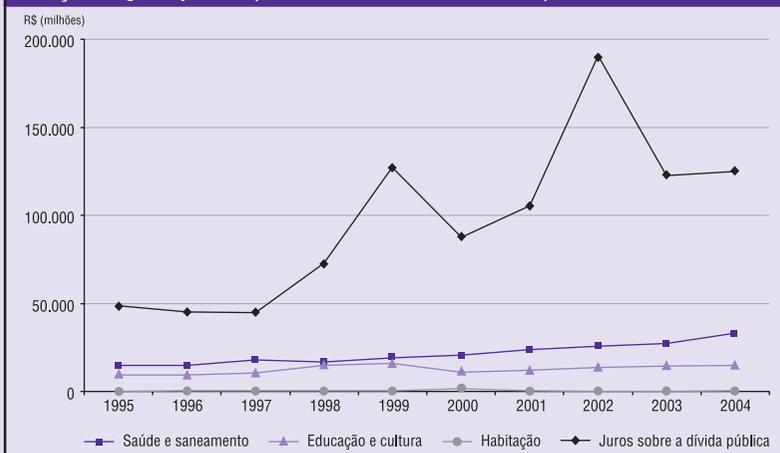
Em suma, é na atuação do próprio governo que encontramos a fonte mais imediata de violação dos compromissos de Copenhague. A falta de iniciativa, seja na mudança do perfil de impostos, seja no perfil de gastos públicos, dos sucessivos governos desde 1995 (quando a declaração foi assinada), inviabiliza qualquer mudança mais ampla no quadro de desigualdades (e de estagnação) da sociedade brasileira. ■

22 Em períodos de turbulência do balanço de pagamentos, quando se espera que o valor do dólar venha a subir muito, crescem também as emissões de dívida atreladas à moeda dos EUA. Como o valor do dólar vem caindo em 2005, o mercado não quer comprar papéis indexados ao dólar, e a participação desses papéis no total vem caindo, pelo menos até a próxima crise.

19 As políticas implementadas por Roosevelt e Johnson são detalhadamente descritas nos livros *Freedom from fear: the american people in Depression and War, 1929/1945* (Nova York: Oxford University Press, 1999), de David Kennedy, e *Lyndon Johnson and the great society* (Chicago: Ivan R. Dee, 1998), de John Andrew III. Além de um número imenso de obras que tratam do assunto, as políticas de redistribuição da socialdemocracia são analisadas, por exemplo, no número especial da revista *Oxford Review of Economic Policy* (volume 14, n. 1, 1998).

20 Nações Unidas, 2005, gráfico 1.3, p. 12.

Evolução do gasto público (1995/2004 – itens selecionados)



Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional

Desenvolvimento subordinado ao modelo exportador

A aceleração das discussões sobre comércio internacional, por conta dos encurtamentos de prazos da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), serviu para retomar a discussão sobre os rumos de desenvolvimento no Brasil, a partir do governo instalado em 2003. Esse debate, no entanto, não vem sendo feito de forma explícita, ao contrário do que ocorreu durante a construção do programa de governo do candidato Lula. Perduram as indefinições quanto à estratégia de desenvolvimento, envolvendo uma ativa expansão das exportações do país, e suas consequências sociais.

Adhemar S. Mineiro*

O atual governo brasileiro, que recebeu uma herança complicada e, ao mesmo tempo, convive com um conjunto contraditório de forças políticas, optou por certo “pragmatismo de curto prazo”, na gestão da política econômica, refletido na priorização do ajuste das contas externas em busca de ampliação rápida do saldo da balança comercial, em vez de mudanças na regulação e na estrutura dos fluxos financeiros com o exterior. Ao mesmo tempo, procurou grandes *superávits* primários, superiores até mesmo aos 4,25% outrora comprometidos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e também constantes no Plano Plurianual (PPA) em curso, ou seja, práticas internalizadas na legislação nacional. O objetivo era sinalizar de forma firme aos credores financeiros do Estado que seus pagamentos continuariam a ter prioridade em relação a outros compromissos fiscais.

Esse tipo de estratégia, se, de um lado, evitou o enfrentamento com os credores financeiros externos e internos, além da turbulência que isso poderia causar a curto prazo, por outro, mantém a vulnerabilidade externa potencial pelo aspecto financeiro. Embora tenha usufruído nos últimos anos de uma bonança financeira e comercial que vem permitindo manter razoável tranquilidade, o país fica extremamente dependente da dinâmica comercial e dos humores financeiros dos mercados. Também os limites impostos pela necessidade do superávit primário aos investimentos sociais e em infra-estrutura esgarçam, de forma crescente, o tecido social e a estrutura física da produção e circulação de bens e serviços.

Não é intenção deste texto avançar no segundo aspecto. Entretanto, a estratégia buscada para o ajuste do setor externo, objetivando elevar rapidamente os saldos comerciais em curto prazo, impôs um “desenho” geral de desenvolvimento que, mesmo de forma implícita, é a consequência dessa opção pragmática: uma enorme pressão sobre os recursos naturais do solo e do subsolo do país, onde existe a possibilidade de ampliação rápida da

participação do país no comércio internacional a curto prazo, com geração simultânea de expressivo resultado positivo na balança comercial.

Pelo fato de esse pragmatismo do ajuste das contas externas ser divulgado como uma estratégia de sucesso, com efeitos no crescimento econômico e nas possibilidades de desenvolvimento do país, ele impõe, antes de tudo, uma discussão sobre as relações entre comércio internacional e desenvolvimento, e, em especial, a respeito dos efeitos que poderia ter tal estratégia de desenvolvimento sobre a redução da pobreza, apontada permanentemente como objetivo fundamental do atual governo.

Em seguida, é importante debruçar-se sobre as consequências da inserção internacional na estrutura produtiva e o efeito que pode ter uma estratégia de “sucesso” nas negociações comerciais em curso, especialmente na OMC, para atender à meta de ampliação dos saldos comerciais, sobre o uso dos recursos e potencialidades do país.

Estratégia de desenvolvimento¹

Tratar da proposta de desenvolvimento desenhada pelo conjunto de forças políticas que contribuiu para a eleição de Lula e para o governo instalado em 2003 é tarefa das mais difíceis, não apenas pela heterogeneidade dessas forças, mas principalmente pela dinâmica com que se foram movimentando, negociando e agregando elementos ao novo projeto eleitoral e de governo. Para levar adiante essa reflexão, tomamos como base alguns documentos,² nos quais as idéias são apresentadas.

No documento “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil” são expressas posições mais tradicionais, construídas ao longo de várias campanhas pelas forças que, desde 1989, se agruparam em torno da chamada Frente Brasil Popular, embora amenizadas por um

tom geral, esboçado em uma política de alianças mais ampla, defendida taticamente como fórmula para o sucesso eleitoral e a implementação do programa. Desse documento, que apresenta como subtítulo “A ruptura necessária”, cabe destacar, logo de saída, que a implementação do programa de governo deveria representar uma ruptura, embora já embutisse algumas importantes ponderações quanto à forma e ao ritmo de levar isso adiante.³

Apesar das ponderações, o documento era suficientemente claro na sua proposta de ruptura com o modelo econômico baseado na abertura ao livre fluxo de capitais e na dependência externa, e ao confrontar o resgate dos direitos sociais com os limites do chamado “pragmatismo” – do ajuste fiscal ou orçamentário –, impostos pela política econômica. Não se conformava, dessa maneira, com os limites da racionalidade baseada em uma visão econômica da hegemonia dos mercados financeiros. Além disso, apresentava como uma das raízes do problema a própria estruturação de um modelo de funcionamento assentado no fluxo de capitais externos.⁴

Como objetivo da necessária ruptura e de maior autonomia em relação aos capitais externos e às chamadas “políticas de ajuste”, no documento

3 “A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. [...] Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sociopolítico e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras.” (“Concepção e diretrizes”, item 1)

4 “A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros extremamente elevada, resultantes daquelas políticas, tiveram impactos destrutivos sobre as finanças públicas, produzindo um volumoso endividamento do Estado e transformando os juros no principal vetor do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido bastante no período). As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura, em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado.” (“Concepção e diretrizes”, item 8)

* Economista, técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

1 Para uma discussão mais detalhada sobre alguns aspectos desse ponto, ver Mineiro (2004 a).

2 Os documentos “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil”, “Programa de governo 2002” e “Carta ao povo brasileiro” estão disponíveis na área de documentos do site <www.pt.org.br>, e o Anexo I (“Orientação estratégica de governo”) da Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004–2007, está disponível no site <www.planobrasil.gov.br>.

“Concepção e diretrizes” estava ainda presente uma proposta de alteração profunda do modelo, transformando as reformas sociais e a redistribuição da renda e da riqueza em motor do desenvolvimento, uma forma de reafirmar a estruturação de um “mercado de consumo de massas”, aliado a um conjunto de políticas sociais, que daria dinamismo ao novo modelo de desenvolvimento.

Tomando em consideração o tema da vulnerabilidade externa, o texto do documento é bastante crítico em relação a uma inserção internacional dependente⁵ e subordinada pelo seu aspecto financeiro. Entretanto, ao pensar alternativas, trata com cuidado a prioridade da abertura comercial, defendendo a combinação de políticas claramente ofensivas na busca da elevação do saldo comercial⁶ com políticas e estratégias defensivas em relação aos efeitos negativos que poderiam advir da ampliação da inserção comercial internacional do país.⁷ Procura ainda reduzir a dependência dos chamados “grandes mercados” (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão), por meio da ampliação de uma inserção comercial diversificada⁸ no mundo.

Ênfase produtivista

O “Programa de governo 2002” da candidatura Lula e da frente política que o sustentou na campanha apresenta, entretanto, ambigüidades e relativizações quanto à discussão sobre o modelo de desenvolvimento para o país, caminhando em vários sentidos no rumo de “suavizar” a idéia de ruptura presente no documento anterior e trabalhando com a perspectiva de alternativa.

Na área do comércio exterior, o texto do “Programa de governo 2002” enfatiza o papel do agronegócio⁹ e flexibiliza sutilmente a posição ante o processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).¹⁰ Destaca ainda a necessidade

de uma transição entre a realidade econômica naquele momento e o quadro no qual pretende implementar as políticas alternativas, embora dando prioridade à necessidade do crescimento econômico¹¹ e à busca de alternativas à chamada “âncora fiscal” da estabilidade macroeconômica.

O “Programa de governo 2002” apresenta ainda três itens interessantes, que se confrontam parcialmente com a ênfase na estabilidade e nas concessões aos interesses financeiros (apontada anteriormente), além de fazerem uma ponte importante com a volta de uma visão mais centrada na expansão da produção. Eles reforçam a proposta de políticas ativas por parte do Estado como componente essencial de reformulação da estrutura produtiva e da viabilização de um novo modelo de desenvolvimento, no qual trabalhadoras e trabalhadores assalariados e empresárias e empresários produtivos encontram espaço para o seu crescimento. Um desses itens aponta uma idéia a ser retomada, com ênfase, no “Plano Brasil para todos”, que diz respeito à possibilidade de, pela expansão da produção no mercado interno, serem criadas as bases de ampliação das exportações, decorrentes do aumento das escalas de produção e dos ganhos de produtividade.¹²

Nesse ambiente de crescimento desenhado, o “Programa de governo 2002” ampliou suas preocupações, incluindo as questões ambientais,¹³

embora não identificasse naquele momento contradições entre estas e a expansão das exportações, particularmente da grande agricultura comercial.

Todos os itens do “Programa de governo 2002” citados até aqui estão no primeiro capítulo, intitulado “Crescimento, emprego e inclusão social” (p. 12-25). O capítulo seguinte, “Desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade” (p. 26-40) volta ao tema, tentando combinar a idéia do crescimento do mercado interno de massas e do aumento da competitividade do país.

O desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento, e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional.¹⁴

No segundo capítulo, é dada ênfase produtivista e faz-se crítica às aberturas comercial e financeira.¹⁵ Entretanto, convém observar no seu item 10: “O Brasil é hoje, com poucas exceções, um importador de bens de elevado conteúdo tecnológico e um exportador de *commodities* largamente intensivas em recursos naturais; em alguns casos, intensivas em escala ou capital. [...]”.

E segue a ênfase nos aspectos voltados ao aumento da produção, agora vistos pelo lado dos seus efeitos sobre o emprego e o mercado de trabalho:

O aumento do desemprego e a precarização do emprego, a estagnação dos níveis de renda e a continuidade de sua má distribuição, o aumento da concentração da propriedade e o encarecimento dos serviços públicos essenciais caracterizam a situação de exclusão social produzida pelas políticas liberais que urge corrigir. O sentido geral do nosso programa é diminuir esses grandes desequilíbrios, convertendo o social no eixo do novo modelo de desenvolvimento. A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infra-estrutura social.¹⁶

5 “Ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos.” (“Concepção e diretrizes”, item 11)

6 “Concepção e diretrizes”, item 47.

7 “Concepção e diretrizes”, item 48.

8 “Concepção e diretrizes”, item 52.

9 “A agroindústria é hoje um dos maiores bens do Brasil e deve ser incentivada, inclusive por seu papel estratégico na obtenção de superávits comerciais.” (“Programa de governo 2002”, item 23)

10 “A persistirem essas condições, a Alca não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente, com gravíssimas consequências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações da Alca não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil.” (“Programa de governo 2002”, item 18) Vale apontar a posição sobre o mesmo tema expressa no documento de “Diretrizes”, item 53.

11 “Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro.” (“Programa de governo 2002”, item 31)

12 “O desenvolvimento de nosso imenso mercado, com a criação de empregos e a geração de renda, revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações. As ações para ampliar nosso comércio internacional serão coordenadas por uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, subordinada diretamente à Presidência da República e articulada com o trabalho na área externa desenvolvido pelo Ministério das Relações Exteriores.” (“Programa de governo 2002”, item 34)

13 “Nosso governo trabalhará por um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, de modo que, resguardado o direito das gerações futuras, todos tenham acesso justo e equitativo aos recursos naturais. Na última década, a sociedade brasileira foi marcada por baixas taxas de crescimento econômico e altos índices de danos socioambientais. Nosso governo se comprometerá com a melhoria da qualidade ambiental como geradora de novas oportunidades de inclusão social, através de três estratégias: (a) adoção de critérios socioambientais de sustentabilidade para as políticas públicas, fortalecendo os sistemas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor; (b) estabelecimento de metas de melhoria dos indicadores socioambientais – desmatamento, focos de calor, emissão de CO₂ e CFC, esgotamento e tratamento sanitário, abastecimento de água, controle de vetores, resíduos sólidos, qualidade do ar, acesso aos bens naturais, consumo de energia, tecnologias limpas; (c) controle social por meio da participação popular, da educação e da informação ambientais, e da valorização das iniciativas da população e da sociedade civil organizada.” (“Programa de governo 2002”, item 38)

14 “Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 2.

15 “A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, implicando perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais.” (“Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 9)

16 “Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 24.

Interesses contraditórios

O item 25 do segundo capítulo do programa chama atenção para a importância de observar não apenas o crescimento, mas o estilo desse crescimento. Isso parecia uma sinalização de que deveria priorizar os setores mais intensivos em mão-de-obra, e menos em capital:

O aumento do emprego depende em grande medida da taxa de crescimento do PIB. Mas não somente. O próprio estilo de crescimento, vale dizer, os setores líderes sobre os quais se fundamenta, também joga um papel relevante na dinâmica da criação de postos de trabalho. Assim, por exemplo, um modelo que enfatiza a ampliação da infra-estrutura social, segmento intensivo em construção civil e mão-de-obra, cria mais empregos do que outro centrado na ampliação do consumo privado.

O texto reitera a centralidade do mercado interno de massas como motor da dinâmica de crescimento proposta.¹⁷ Já a “Carta ao povo brasileiro” é quase um resumo do “Programa de governo 2002”, mas apresenta interessante ênfase em alguns aspectos relativos à conjuntura de volatilidade e crise financeira do período eleitoral de 2002, durante o qual foi negociado e assinado novo acordo com o FMI.

Além dessa resposta à conjuntura econômica, o documento refletia a adesão de novos setores sociais e políticos à candidatura Lula. O grau de heterogeneidade revela-se também pela suave alteração da “parceria” proposta aos setores sociais, acrescida de um chamado à negociação, mostrando que, além de heterogêneos, os interesses somados ao projeto passavam a ser também contraditórios.¹⁸

Ao afirmar posteriormente que o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, nem será implementado por decreto – mas sim “fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” –, o

documento parece apontar a negociação como caminho para permitir a convivência de interesses conflitantes em um projeto comum.

A “Carta” segue mostrando sua aderência ao momento de turbulência financeira, mas, ao mesmo tempo, aproveita para enfatizar o compromisso do futuro governo com a garantia aos mercados financeiros, talvez o seu principal objetivo. Os problemas do modelo nas “Diretrizes”, substituídos pelas fragilidades macroeconômicas do “Programa de governo 2002”, foram alterados para a idéia da falta de confiança dos mercados.¹⁹ As mudanças de redação não parecem grandes, mas existem enormes diferenças do ponto de vista das políticas a serem conduzidas entre alterar o modelo (ou romper com o modelo anterior), corrigir as vulnerabilidades macroeconômicas ou ganhar a confiança dos mercados. Afinal, a idéia de mudar o modelo, *garantidor* de rentabilidade aos mercados financeiros, não parece ser a melhor maneira de ganhar a confiança desses mesmos mercados financeiros.

No âmbito da política de comércio exterior, continua a linha expressa no “Programa de Governo 2002” de administrar ao mesmo tempo os interesses (ofensivos comercialmente) do agronegócio com os interesses (defensivos) da agricultura familiar.

Aqui ganha dimensão uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizados com absoluta prioridade para gerar divisas. Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.

Finalmente, e mais uma vez, o que talvez sirva para identificar mais claramente os seus efetivos destinatários, a “Carta” reafirmava o compromisso com o superávit fiscal primário, para mais uma vez tranquilizar os mercados financeiros:

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer, e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a

dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

Postura ‘amigável’ diante dos mercados

Quando observamos o Anexo I (“Orientação estratégica de governo”) da Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, podemos notar que permaneceram embutidas no documento aprovado as diferentes visões que, com ênfases diversas, já vinham constando anteriormente nos documentos discutidos. A grande ressalva é que, ao ser transformada em lei – e, portanto, política de Estado e de governo –, a convivência de visões diferenciadas demanda ajustes não apenas de redação, mas de administração política. Essas três visões seguem presentes, sendo aqui abordadas no período de sua prevalência, correspondente aos primeiros 18 meses do governo Lula, anterior à aprovação da lei.

Assim, não é estranho que o debate legislativo predominante fosse centrado no superávit primário, uma vez que esse objetivo estratégico fazia parte do Plano Plurianual apresentado e predominou nos primeiros 18 meses do novo governo – em função do modelo e das turbulências herdadas da gestão anterior e da conjunção de forças hegemônicas na condução da política econômica do governo Lula. As restrições, que antes deveriam ser contornadas, se transformavam em objetivos estratégicos de governo ao longo do PPA (2004–2007), como pode ser observado:

Neste contexto de transição, o planejamento estratégico das ações de Governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos e consequente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica e manutenção de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo.²⁰

Apesar dessa prevalência da política econômica, segue presente, com força, na Lei 10.933 – e também em discussões que buscam confrontar a permanência de taxas de desemprego elevadas e um quadro de baixos investimentos –, uma visão

17 “Especificadas as linhas estratégicas do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda *per capita*, e conseqüentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infra-estrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda.” (“Programa de governo 2002”, item 35)

18 “A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.”

19 “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.”

20 Lei 10.933, Anexo 1, p. 7-8.

mais centrada na necessidade de ampliação da produção, alavancada por uma maior participação no mercado externo, aqui assumida com mais ênfase do que nos documentos anteriores, com foco nos dois setores que encabeçam a lista de investimentos a serem impulsionados: atividades agropecuárias e mineração.

O elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em expansão de capacidade produtiva e em inovações. A taxa de formação de capital brasileira se encontra deprimida há muito tempo, e há necessidade de elevá-la em alguns pontos percentuais do PIB.

O governo fará, por meio do PPA 2004–2007, um grande esforço de coordenação e mobilização financeira e empresarial para impulsionar os investimentos, nas atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços. A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações. Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional. Também serão concentrados esforços na recuperação dos hoje deprimidos níveis de investimentos em infra-estrutura.

As políticas de investimento nas cadeias produtivas exportadoras e competidoras com importações serão objeto de cuidadoso detalhamento, de acordo com as especificidades e potencialidades setoriais. A seleção de prioridades terá como critério a capacidade de geração de divisas por meio de vantagens comparativas estáticas (setores com alta competitividade, mas taxa de investimento insuficiente diante dos requisitos de expansão da produção e das exportações) e de vantagens comparativas dinâmicas (setores de baixa competitividade atual, mas boas perspectivas de competitividade a médio e longo prazos).

Um princípio básico ordenador do megaobjetivo de fortalecimento da economia nacional é o de que o mero início de um ciclo de investimentos em bens comercializáveis, mesmo em segmentos produtivos em que os prazos de maturação são longos, por si só já conduz a expectativas favoráveis sobre o risco-país, já que aponta para a melhoria da capacidade de pagamento dos compromissos internacionais.²¹

Vale ressaltar que, em um quadro de prevalência da hegemonia dos interesses financeiros, mesmo essa visão mais voltada para a ampliação da produção é apresentada em meio a importantes referências do discurso dominante, como seus impactos sobre o chamado “risco-país” e sua influência sobre a capacidade de pagamento dos compromissos (financeiros) internacionais.

A sedimentada idéia do “mercado de consumo de massas” segue presente, cada vez mais referida como um objetivo estratégico ou de “longo prazo”, mas presente e disputando seu espaço.²² Entretanto, vale ressaltar que, algumas vezes, em documentos anteriores, a idéia do mercado de consumo de massas se associava ao crescimento mais rápido dos setores de mais baixa produtividade da economia brasileira (e, portanto, com efeitos mais rápidos sobre, por exemplo, o nível de emprego). Tal como apresentado nessa formulação, a visão do mercado de consumo de massas tende a se aproximar de uma visão mais centrada no aumento da produção dos setores modernos da economia, sejam industriais ou de serviços.

Apesar de os principais elementos terem se mantido em todos os documentos, o sentido geral da formulação (e, especialmente, da execução, a partir da posse do novo governo em 2003) foi o de se tornar mais “amigável” aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, relativizando muito fortemente as posturas mais abertamente transformadoras ou “heterodoxas”. Se isso é mais visível em relação às questões financeiras, pode também ser observado na estratégia de ajuste do balanço de pagamentos, que transita para uma ênfase forte na obtenção no curto prazo de saldos comerciais crescentes, assentada em um crescimento muito rápido das exportações.

Desenvolvimento versus ajuste externo

Se a estratégia de desenvolvimento não é explícita, ou está sujeita a um jogo de forças e interesses heterogêneos que compõem a base social e política do novo governo, a estratégia implementada para o ajuste das contas externas, ao contrário, é bastante clara: um vigoroso crescimento das exportações objetivando ampliar rapidamente o superávit comercial.

De fato, o saldo comercial praticamente dobra de 2002 (último ano do governo anterior) para 2003 (primeiro ano do novo governo) e segue crescendo rapidamente, como se pode verificar nos números a seguir.

Balanço de pagamentos brasileiros – 2002/2004				
Indicadores selecionados (em US\$ milhões)				
ANO	BALANÇA COMERCIAL	BALANÇA DE SERVIÇOS	SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES	CONTA DE CAPITAIS E FINANCEIRA
2002	13.121	-23.147	-7.718	8.856
2003	24.825	-23.627	4.051	5.543
2004	33.693	-25.293	11.669	-7.310

Fonte: Banco Central do Brasil.

O saldo da balança comercial cresce quase 89% em 2003, em relação ao ano anterior, e volta a crescer 36% em 2004, em relação ao ano anterior. Para sentir ainda mais o impacto do crescimento das exportações, basta observar: em 2002 e 2003, as importações ficaram aproximadamente no mesmo patamar (US\$ 47,2 bilhões e US\$ 48,3 bilhões), mas em 2004 cresceram cerca de 30% (para US\$ 62,8 bilhões). Entretanto, tomando apenas em consideração os últimos dois períodos, as exportações saltaram de cerca de US\$ 73,1 bilhões em 2003 para US\$ 96,5 bilhões (crescimento de 32%).

Esse crescimento geral das exportações em 2004 pode ser atribuído basicamente a dois fatores. De um lado, é preciso lembrar que foi um ano de condições extremamente generosas do ponto de vista do mercado mundial, com crescimento de preços e também de volumes negociados, em especial em setores em que o Brasil se destaca, ou em países com os quais tem importantes relações comerciais, sejam antigas (caso da Argentina) ou mais recentes (China). De outro, não é de menor importância a política extremamente agressiva de promoção do comércio exterior por parte do governo Lula, buscando não apenas o crescimento em mercados já conhecidos, mas também a abertura de novos mercados para produtos brasileiros (Oriente Médio, África e Índia).

Ao se analisar a composição das exportações brasileiras, destacam-se alguns elementos. O país teve o dinamismo de suas exportações e a explicação para o seu saldo comercial expressivo baseados em setores de baixa intensidade tecnológica.²³ Concentraram-se em produtos primários e industriais intensivos em recursos naturais, como os da indústria agroalimentar (intensivos em recursos minerais e energéticos). Entre estes, destaque entre os primários para a soja, o ferro e o alumínio, carnes (bovinos e aves), sucos cítricos e manufaturados de ferro e aço.

Embora não exista uma estratégia clara de desenvolvimento, a que foi adotada, até aqui com

22 “No longo prazo, objetiva-se, com o PPA 2004–2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de cultura e entretenimento).” (Lei 10.933, Anexo 1, p. 8)

23 De acordo com estudo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), “O país é grande exportador de produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica (que representam 78% de nossas exportações), enquanto, do lado das importações, é grande comprador de produtos de alto e médio-alto conteúdo tecnológico (45% das importações)” (Iedi, 2005).

21 Lei 10.933, Anexo 1, p. 32-33.

sucesso, para ajuste das contas externas vem esboçando uma rota de crescimento, na qual alguns setores, pela capacidade rápida de resposta que podem ter no resultado positivo das exportações, são incentivados e crescem mais do que outros. Isso tem um impacto sobre o desenho futuro da economia e da sociedade brasileira, que está longe de ser neutro.

Comércio externo e redução da pobreza²⁴

A discussão recente nos processos de negociações comerciais – como as da OMC, da Alca, do Mercosul e da União Européia – e aquelas sobre desenvolvimento levadas adiante por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, têm enfatizado a chamada coerência entre políticas de liberalização comercial, liberalização financeira e estratégias de desenvolvimento. Discute-se ainda como as instituições financeiras podem ajudar a integração econômica e o crescimento dos fluxos comerciais e, por outro lado, como estes podem ser uma via importante para a obtenção de divisas a fim de arcar com os compromissos financeiros.

O pensamento econômico liberal hegemônico reafirma permanentemente a convicção de que o livre comércio e o livre fluxo de capitais podem, juntos, gerar um ambiente econômico capaz de estimular o desenvolvimento e responder às demandas sociais. No entanto, não costuma responder à análise de que o comércio não pode ser livre para países que precisam enfrentar o peso dos encargos da dívida externa e das remessas relacionadas à liberalização dos fluxos financeiros, obrigando-os à geração de enormes superávits comerciais. Para esses países, o comércio internacional aparece como uma obrigação, e não como uma estratégia possível, uma opção.

Em geral, a pressão sobre os países menos desenvolvidos é feita no sentido de que se integrem mais no fluxo internacional de comércio, para tornar possíveis as transferências financeiras relacionadas aos pagamentos de dívidas e outros passivos externos. A opção dada a esses países é a integração nos fluxos do comércio internacional pela produção de *commodities*, principalmente, produtos primários agrícolas e minerais. No caso dos primeiros, surgem problemas com aqueles produtos que podem afetar interesses de produtores em economias hegemônicas, como o algodão nos Estados Unidos ou o açúcar na Europa, por exemplo. Normalmente, a produção dessas mercadorias é intensiva quanto ao uso de área e recursos naturais, e especialmente agressiva ao ambiente. Além disso, a defesa da concentração de países mais pobres nessas produções representa um retorno de quase 50 anos no debate econômico, uma volta à velha discussão sobre os termos de troca.

As *commodities* têm seus preços determinados pelo chamado mercado internacional, isto é, pelos grandes consumidores e pelos controladores do circuito de comercialização (em sua maioria, corporações transnacionais, com a exceção de uma ou outra *commodity*, como o petróleo). Por outro lado, a concentração de sua produção nesses bens faz com que esses países se tornem importadores de outros bens industriais, além dos serviços a eles associados (assistência, desenvolvimento tecnológico, *design*, propaganda e outros), fornecidos por empresas (de novo, corporações transnacionais), que podem fixar seus preços, dado o controle exercido sobre a tecnologia, a mídia, o poder financeiro e outras vantagens. Trata-se de uma velha e bem conhecida discussão, com uma roupagem nova.

No caso de bens agrícolas, a situação é ainda mais complicada. Os produtores procuram disputar o mesmo mercado já intensivo em consumo e saturado, qual seja, o norte da Europa, o Canadá, o Japão e os Estados Unidos. Enquanto isso, as grandes populações, para as quais consumir os alimentos pode ser a diferença entre a vida e a morte, ficam fora da possibilidade de consumo ou dependem de caridade – por falta de poder de compra, seja pela renda, pelo crédito ou pelas políticas sociais. Tal modelo, ao mesmo tempo em que resulta em fome para as populações de nações mais pobres, provoca uma disputa árdua pelos mercados de alguns poucos países, que não afeta apenas os produtores locais, mas principalmente os produtores de outros exportadores.

Isso gera uma pressão permanente para a deterioração dos preços agrícolas. Essas pressões podem ser momentaneamente contrabalançadas, por exemplo, com a entrada da China como grande país comprador, mas permanecerão estruturalmente e voltarão a se manifestar.

A barganha da Rodada Doha

Apesar dessas aparentes contradições – especialmente em um país onde, de um lado, crescem as exportações de produtos agrícolas ou agroindustriais vinculados à alimentação, e, de outro, destaca-se um programa nacional de combate à fome –, o governo segue na sua estratégia internacional de busca de mercados. Nas várias negociações comerciais em curso, particularmente nas da OMC, que dominam este ano de 2005, grande ênfase é dada nas posições ofensivas agrícolas, na tentativa de abrir cada vez mais os mercados internacionais aos produtos da grande agricultura comercial brasileira.

Em outros processos negociadores, a raiz do impasse normalmente foi mais o fato de que os parceiros relutam quanto ao caráter ofensivo das posições brasileiras quanto a seus mercados, e menos por posturas defensivas do Brasil em relação a ameaças potenciais que pudessem representar para um projeto de desenvolvimento nacional as concessões que o Brasil estaria disposto a fazer em outras áreas a fim de obter concessões

potenciais de mercados agrícolas, como foi o caso do processo negociador entre o Mercosul e a União Européia.

No caso específico da OMC, a grande barganha deste momento da Rodada Doha envolve abertura de mercados agrícolas, em troca, fundamentalmente, de concessões em bens industriais (conhecidos como Nama, sigla em inglês de *Non-Agricultural Market Access*, Acesso a Mercados de Não-Agrícolas), serviços (que reberiam em novas atualizações do *General Agreement on Trade in Services* – Gats, Acordo Geral sobre Comércio de Serviços) e propriedade intelectual (atualização do acordo *Trips* – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados a Comércio).

Em linhas gerais, um acordo dessa natureza, se levado adiante, poderia implicar que, em troca da abertura para a exportação de produtos agrícolas, processados ou não, o país tivesse de fazer concessões que limitariam sua capacidade de fazer política industrial, apoiando setores industriais com proteções tarifárias, e tivesse que expor mais o seu setor industrial à concorrência. Isso teria eventuais efeitos sobre o nível de emprego, por exemplo, ou demandaria recursos para redução de custos, entre os quais os de mão-de-obra, gerando demissões e/ou reduções dos patamares de remuneração.

Seriam necessárias também concessões na área de serviços, que, além de impactos sobre o emprego e/ou a remuneração do setor, ou à própria sobrevivência das empresas, poderiam provocar duas complicações para o país: uma de natureza macroeconômica e outra relacionada ao conceito de cidadania. A primeira ocorreria porque, paralelamente ao aumento na importação de serviços, as empresas internacionais que entrassem no setor passariam a remeter divisas ao exterior, pressionando, dessa forma, o balanço de pagamentos. A segunda complicação se justifica pelo fato de alguns serviços, em geral públicos, serem tratados como “direitos”, isto é, todas as pessoas deveriam ter garantido esse acesso, enquanto, nas negociações internacionais de comércio, eles aparecem como “mercadorias”, ou seja, o acesso a tais serviços está limitado por uma disponibilidade de renda.

Na área de propriedade intelectual, essa barganha pode significar ainda concessões de reconhecimento de propriedade intelectual a grandes empresas da área de fármacos, reconhecendo patentes e evitando medidas para contornar a sua existência, o que poderia causar problemas de acesso a medicamentos, ou maiores custos para seu uso. Tal medida seria também muito complicada para países com programas de saúde contingenciados por definições orçamentárias, além de poder representar vida ou morte para muitas pessoas doentes – ou seja, um direito garantido de forma superlativa em negociações comerciais estaria se sobrepondo ao direito à vida.

24 Baseado em Mineiro (2004 b).

Entre exportações e carência alimentar

Como visto anteriormente, a ênfase no comércio internacional – e, mais do que isso, em áreas desse comércio nas quais é aparentemente possível seguir obtendo ganhos no curto prazo – pode determinar um desenho de projeto de desenvolvimento econômico, mesmo quando não esteja claramente esboçado. A partir dessa percepção, surgem três grandes perguntas: qual a natureza de um processo de funcionamento da economia derivado desse tipo de alavancagem? Quais os efeitos desse processo no longo prazo sobre a sociedade brasileira? Que fôlego pode ter tal processo em um país como o Brasil?

Provavelmente, não há resposta segura a todas essas indagações. Entretanto, cabe considerar elementos que podem ajudar a refletir um pouco, especialmente sobre os efeitos sociais. Alguns deles já foram tangenciados ao longo deste texto. O primeiro, e importante, é a contradição entre a produção de um saldo exportável de produtos de consumo alimentar e uma população com carências alimentares. Não estamos aqui falando de uma cesta de produtos exportáveis composta de frutas exóticas, vinhos ou carnes nobres, mas de produtos básicos de alimentação, como soja, milho, carne bovina e de aves, cítricos e outros.

Ou seja, existe em algum grau contradição entre a expansão da exportação dessa cesta de produtos básicos de alimentação e a expansão da renda da população mais pobre, seja pelo crescimento econômico puro e simples, seja pela redistribuição de renda. No curto prazo, políticas de crescimento que acelerassem o incremento da renda da população de mais baixa renda, permitindo a elevação de seus padrões alimentares, poderiam ter como consequência a redução de excedentes exportáveis, para atender a esse aumento da demanda interna.

Por outro lado, a transformação da quase totalidade da grande produção agrícola comercial em *commodities* exportáveis provoca uma vinculação entre preços (em moeda nacional) no mercado interno e preços (em divisas) no mercado internacional. Isso faz com que variações positivas de preços no mercado internacional, com impacto positivo sobre a receita das importações, tenham impacto negativo sobre a renda real da população mais pobre, que vê seu poder de consumo diminuir nesses casos.

Outro efeito, que decorre da inserção internacional baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico, é a pressão por uma “espiral” de redução dos custos da mão-de-obra, que pode ser a remuneração ou outras conquistas e/ou direitos legais da classe trabalhadora, vistos apenas como custo. Se, em uma economia menos dependente da dinâmica do comércio internacional e menos exposta aos movimentos desse comércio, incrementos de renda de trabalhadores e trabalhadoras são transformados dinamicamente em aumento do volume de vendas – gerando aumento da produção em uma trajetória virtuosa –, em uma economia exposta às exportações de

outros países e dependente de uma dinâmica exportadora, aumentos de renda de trabalhadores e trabalhadoras e/ou de seus direitos e conquistas passam a ser vistos principalmente como novos aumentos de custos, que dificultam a capacidade de competição das empresas.

O que pode parecer uma complicada discussão de economistas é traduzida na linguagem empresarial sobre o aumento do “custo Brasil” como mais um argumento contra conquistas da classe trabalhadora. Em um país com os padrões desastrosos de concentração da renda nacional como o Brasil, curiosamente a inserção internacional pela ampliação dos fluxos de comércio introduz mais um elemento contrário à melhoria da remuneração da população trabalhadora em geral e à obtenção de conquistas nos setores mais organizados, que têm poder de negociação – ou seja, a redução da chamada “competitividade” de nossos produtos, especialmente aqueles de mais baixo conteúdo tecnológico, em virtude do impacto do custo da mão-de-obra no valor final dos produtos.

Competitividade perversa

É preciso considerar, ainda, a questão ambiental e os efeitos da estratégia exportadora sobre os recursos naturais do país. Parte dessa estratégia está baseada na possibilidade de uso intensivo dos recursos naturais do país. Grande extensão de terras potencialmente agrícolas, disponibilidade de extensões territoriais a baixo custo, abundância de água em grande parte do território, sol durante todo o ano e pouca ou nenhuma ocorrência de catástrofes naturais são inegáveis vantagens competitivas do país, além da ocorrência de recursos minerais que a própria extensão territorial torna possível.

Porém, o uso intensivo visando ao comércio internacional de parte importante dessa potencialidade competitiva implica degradar, em curto espaço de tempo, uma situação peculiar que poderia permitir tranquilidade às gerações futuras em um mundo onde esses recursos terão cada vez mais valor. Ao exportar recursos minerais ou produtos agrícolas, estamos exportando também esses recursos naturais, já que muito dessa produção exportável embute água, terra e recursos energéticos fornecidos a preços baixos para viabilizar a capacidade dinâmica das exportações.

Os efeitos destrutivos da construção de barragens para a produção de energia mais barata e a exploração mineral em grandes extensões territoriais do Brasil são apenas um exemplo. Talvez o mais gritante no período recente seja a expansão da grande agricultura comercial sobre as áreas de parques e florestas, sobre as formas de produção e de viver mais tradicionais no interior brasileiro, impulsionadas pelo dinamismo do padrão de inserção comercial internacional do país, especialmente em produtos como soja, algodão e bovinocultura. Tais produtos provocam aspectos negativos do ponto de vista ambiental e da segurança pública, com o aumento da violência causado pela expansão dessas culturas na fronteira

agrícola no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país, sem contar com o efeito de longo prazo que a expansão da grande agricultura comercial tem sobre a concentração de terra e o agravamento dos problemas sociais e de violência no campo brasileiro.

A tentativa oficial de coordenar, em um projeto de desenvolvimento, os interesses expansivos e ofensivos da grande agricultura comercial de exportação com um modelo que torne, ao mesmo tempo, viável e dinâmica a agricultura familiar é muitas vezes inviabilizada pelo próprio dinamismo econômico da grande agricultura comercial voltada às exportações, tão importante para a estratégia de geração de grandes superávits comerciais de curto prazo.

A insistência em uma inserção exportadora de baixo conteúdo tecnológico deve ser vista também pelos efeitos que pode ter sobre as prioridades da educação e do impulso ao desenvolvimento de geração de tecnologia e conhecimentos no país. Efetivamente, se pode ser vista como uma estratégia, é de natureza absolutamente perversa do ponto de vista de pensar as prioridades e a definição de uma estratégia de educação para o país. É perversa porque esse tipo de opção de crescimento depende pouco da população com maior escolaridade – não se pretende desenvolver uma capacidade própria intensiva de geração de conhecimento e tecnologia, já que esse tipo de estratégia gera pouquíssimas demandas nessa área e parte dos “pacotes” tecnológicos é importada. E também porque sua própria dinâmica tem baixa capacidade de inclusão da população nacional no sistema educacional formal, o que não significa que não possa ser feito por uma decisão política.

Para além dessa questão, a baixa prioridade à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia nesse padrão de inserção internacional requer poucos investimentos nessas áreas, gerando poucas oportunidades de trabalho em uma área potencialmente nobre que seria a de desenvolvimento de tecnologia e ciência.

A insistência em uma estratégia comercial internacional ofensiva nos fóruns internacionais de discussão, a exemplo da OMC, como parte da estratégia de ajuste do setor externo nacional e de tentativa de contornar os estrangulamentos da vulnerabilidade externa da economia brasileira, se de um lado configura a definição de uma estratégia de desenvolvimento, por outro se baseia em elementos do que poderíamos chamar de uma competitividade perversa pelos seus efeitos sociais, ambientais e no mundo do trabalho no país.

Opção pela estratégia exportadora

Como já apontado neste texto, as discussões de comércio internacional e da estratégia exportadora nacional envolvem questões que vão muito além da agricultura. Dizem respeito à própria discussão sobre estratégias de desenvolvimento em geral, o que inclui o debate acerca do papel reservado à agricultura nesse processo e o tipo de agricultura sobre a qual estamos falando.

As opções tomadas nos processos de negociação em que o Brasil está envolvido (sendo a Alca um dos mais importantes) e que privilegiam os interesses do agronegócio vinculam-se, ao menos passivamente, a uma estratégia possível de integração que reforça a manutenção da subordinação aos centros econômicos hegemônicos e às empresas a eles vinculadas. Tais opções dificultam, se não inviabilizam, estratégias alternativas de desenvolvimento que têm como objetivo ou motor o combate à exclusão social e o atendimento de demandas da maior parte da sociedade: a população trabalhadora.

A partir do governo Lula, entretanto, essa estratégia que mantém o privilégio dos interesses do agronegócio não ocorre sem conflitos, uma vez que o novo governo procura contemplar, no conjunto de interesses a serem levados em consideração no processo negociador, as possibilidades de obter margem de manobra para maior autonomia da política nacional de desenvolvimento e a incorporação de alguns dos interesses da agricultura familiar visando à integração internacional. A incorporação desses novos elementos às preocupações dos negociadores brasileiros amplia as contradições, mas ao mesmo tempo estende os argumentos e dá maior mobilidade a essa estratégia negociadora, em um cenário de múltiplos e simultâneos processos de negociação.

A escolha da via exportadora como a opção de contornar as restrições externas pode não ser definitivamente uma estratégia de desenvolvimento, mas vai esboçando efetivamente um desenho de política de crescimento, que pode ter fôlego curto em um país das dimensões do Brasil, mas que, quando levada adiante, tem importante influência nas definições sobre as posições negociadoras brasileiras nos processos em que o país está envolvido, particularmente as da OMC neste ano de 2005. Cristalizadas na forma de acordos, podem ter efeitos de longo prazo sobre os desenhos da economia e da sociedade brasileira.

Conforme tentamos argumentar anteriormente, as conseqüências seriam bastante complicadas do ponto de vista de pensar uma sociedade e uma economia menos desigual e mais justa. O mesmo ocorreria em relação aos efeitos que podem ser imaginados sobre o futuro de indicadores ambientais, educacionais, de padrões de remuneração e relações de trabalho e de saúde no país, entre outros.

Pragmatismo imposto

O dinamismo de uma inserção comercial internacional baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico e intensivo em recursos naturais e ambientais é contraditório com a definição de um projeto de desenvolvimento que se queira capaz de gerar um dinamismo próprio, baseado na expansão do mercado interno e na ampliação da inclusão social. Esses são elementos fundamentais sobre os quais deveríamos nos debruçar, pois nem sempre ficam claros, quer para uma sociedade que às vezes parece ansiosa por uma busca

de dinamismo econômico a qualquer preço, quer para um bloco de forças políticas que chega ao poder e tem de governar com estratégias de desenvolvimento em disputa.

Exatamente nesse último ponto reside o perigo de, pelo pragmatismo de decisões tomadas por um elemento que deveria ser apenas um dos componentes da estratégia geral de desenvolvimento, se possa desenhá-la com todos os riscos embutidos. Ou seja, a parte está definindo o todo e condicionando, a partir da postura de inserção comercial, todos os elementos de mudança de uma sociedade. Dessa forma, mais uma vez as forças que buscam a transformação social e econômica são domadas pela imposição de supostas necessidades pragmáticas.

Apontar esse perigo permite recompor a capacidade de colocar na ordem do dia novamente a discussão clara e explícita acerca do projeto de desenvolvimento que se quer construir. Permite ainda pôr a questão do comércio internacional e as definições macroeconômicas ou diplomáticas que sobre ele são feitas dentro dos marcos de um projeto mais geral de país, do qual ela é apenas parte, e, como tal, deve ser pensada em relação ao conjunto da estratégia de desenvolvimento.

Pensar dessa forma permite identificar graves problemas potenciais nas definições feitas hoje nos processos negociadores nos quais o país está envolvido, particularmente a OMC, e nas dramáticas conseqüências que tudo isso pode ter sobre o futuro do país e seus indicadores de desenvolvimento.

Essa estratégia, se é para ser vista como tal, aparenta conter fortíssimas contradições com uma agenda social explícita do governo Lula. Por isso, é necessário recolocar as questões dessa agenda como centro das preocupações, e a inserção comercial internacional como componente que permita, no futuro, efetivar – e não inviabilizar – essa agenda social. ■

Referências

- IEDI. *O comércio exterior brasileiro em 2004*. 2005. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin/pdf/20050214_comex.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2005.
- MINEIRO, A. *Participação popular, estratégia de desenvolvimento e política de ajuste: limitações do processo de discussão do PPA 2004–2007*. Texto apresentado ao seminário “O desenvolvimento que temos. O desenvolvimento que queremos”, Inter-Redes, São Paulo, nov. 2004 a. Não publicado.
- _____. Da “Alca light” ao impasse de Puebla: Alca, agricultura e contradições. In: REBRIP. *Negociações comerciais internacionais na era Lula: criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Rebrip, 2004 b, p. 65-76.

Para além da justiça distributiva

A pobreza e a desigualdade social são estruturais na nossa economia, seja qual for a maneira como se manifestam em termos da questão social ao longo da história brasileira. Apesar dos avanços nos últimos anos, persiste um vazio no debate sobre o que seja desenvolvimento sustentado com inclusão social. O desafio atual tem sido o de articular políticas sociais e econômicas, de forma que estas últimas também sejam ditadas pelos parâmetros dos direitos sociais. No centro dos problemas enfrentados pelos programas recentes de transferência de renda com co-responsabilidade das pessoas beneficiárias, está a autonomia de cidadãos e cidadãs em situação de extrema pobreza ante a presença normatizadora do Estado.

Amélia Cohn*

É consenso entre pesquisadores e pesquisadoras da área social que, independentemente das formas como aparece na sociedade, a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular como problema social a ser enfrentado pelo Estado. Conhecer seus traços essenciais é importante para que se entendam as complexas questões enfrentadas pela sociedade brasileira nos últimos anos, para tentar dar conta da “nova” e da “velha pobreza”. O primeiro problema é o da associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. O tema levanta a relação entre a lógica da igualdade e a da emancipação, ou seja, de um lado as políticas de combate à pobreza que buscam diminuir a desigualdade social no país e de outro as políticas sociais para a construção da cidadania. Isso significa que tais políticas precisam enfrentar nossa dupla tradição: um traço assistencialista (que nega os direitos sociais) e, ao mesmo tempo, um traço clientelista e controlador das pessoas pobres.

Desde Getúlio Vargas, em 1930, a pobreza tornou-se um tema de políticas específicas do Estado na regulação das relações entre capital e trabalho, formuladas a partir da ótica da construção de um Estado nacional e de um projeto de industrialização. Desse período data a fundação do nosso sistema de proteção social, estreitamente articulado com a legislação trabalhista e sindical, formando-se o famoso tripé (Estado nacional, industrialização e leis trabalhistas) que permitiu, no processo de modernização do país, incorporar determinados interesses das classes assalariadas – as pessoas pobres de

então, reconhecidas como tais – de modo subalterno aos interesses do capital e filtrados a partir de um projeto nacional.

As décadas sucessivas de crescimento e desenvolvimento econômico via substituição de importações vieram acompanhadas de políticas que instituíram no país a “cidadania regulada” (ver Santos, 1971), isto é, um padrão de extensão de direitos sociais vinculado à condição de assalariados(as), configurando-se, em consequência, como privilégios de determinados segmentos dessa classe de trabalhadores e trabalhadoras, que têm acesso a esses direitos por meio de um sistema contributivo compulsório, cujo pré-requisito é a inserção no mercado de trabalho.

No decorrer das décadas do período desenvolvimentista, que se esgotou no início da década de 1980, a questão social não foi identificada como relativa à pobreza, uma vez que era inerente à própria concepção daquele modelo a interpretação de que o desenvolvimento social se daria automaticamente com o desenvolvimento econômico, pela incorporação à economia das pessoas excluídas do mercado formal de trabalho. Nesse período, o crescimento econômico vinha acompanhado da promessa da mobilidade social dos indivíduos, constituindo a política econômica um antídoto à marginalidade social.

A carteira de trabalho significava o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social brasileiro, cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado a cobertura de direitos mínimos a quem era extremamente pobre. A pobreza não se configurava como um fenômeno estrutural da nossa sociedade, e o papel estabelecido para as políticas sociais consistia em criar condições ao desenvolvimento da economia. Daí, por exemplo, a prioridade atribuída à educação e à saúde, na perspectiva de gerar um contingente de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho para desempenhar funções no novo padrão tecnológico de produção que estava sendo montado, em particular, no parque industrial brasileiro.

Um estudo recente, feito por Guilherme Costa Delgado (2004), sobre a gênese e a reprodução

da economia de subsistência no Brasil¹ mostra como, em apenas meio século (1930–1980) de crescimento industrial do país, ocorreu um processo de urbanização do conjunto da sociedade brasileira, absorvendo nas metrópoles e nas cidades de médio porte um imenso contingente demográfico do chamado setor de subsistência rural. Delgado chama a atenção, no entanto, para o fato de que essa transposição demográfica da população agrícola para o meio urbano não se traduziu tão-somente num crescimento da massa assalariada do setor urbano, mas também num enorme contingente de trabalhadores e trabalhadoras sem vínculo com a economia formal.

A análise reforça o que outros estudos igualmente recentes sobre a pobreza no Brasil vêm demonstrando: tanto ela quanto a desigualdade social, independentemente de como se manifestam em termos da questão social ao longo da nossa história, são estruturais na nossa economia (Rocha, 2003; Pochmann e Amorim, 2003), delas fazendo parte a informalidade, a economia de subsistência, o desemprego e inúmeras formas de estratégias de sobrevivência. Não é de se espantar, portanto, que durante a década de 1970, já estando completo aquele ciclo de crescimento industrial de meio século calcado no modelo desenvolvimentista, verifica-se uma extensão de determinados direitos previdenciários desvinculados do mercado formal de trabalho, até mesmo da contribuição compulsória, como no caso dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais.

Espaço recente na agenda pública

No início da década de 1990, surgiu uma expressão mais contundente da pobreza: as pessoas pobres passaram a ser denominadas “descamisadas”

* Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), professora colaboradora do Mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

1 Segundo o autor, caracteriza-se por um “conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas tais relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos” (p.22).

pelo presidente eleito, Fernando Collor de Mello, que trouxe ao discurso político oficial os segmentos miseráveis da população, mas sem que isso se traduzisse numa agenda pública de ação do Estado. Só nos governos posteriores a pobreza voltou a ganhar importância na agenda pública, mais particularmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Comunidade Solidária.

Portanto, apenas a partir do fim da primeira metade da década de 1990, as políticas sociais passaram a ser formuladas levando-se em conta a pobreza como questão social. Não se pode deixar de registrar, no entanto, que isso foi antecedido por uma série de experiências de governos municipais em toda a área social (entre elas saúde, educação e assistência social) e programas de transferência de renda que precederam programas federais similares, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e outros.

A partir de 2003, acentuou-se a tendência de a questão social assumir um papel de maior centralidade na agenda pública, no que se refere às políticas macroeconômicas, à busca de metodologias de diagnósticos e medidas da pobreza e da desigualdade social ou ao debate sobre os programas de combate à pobreza implementados pelo governo Lula, como o Fome Zero e o Bolsa Família. Apesar dos avanços nessa área, vem ocorrendo um enorme vazio em relação às discussões acerca do desenvolvimento social, no contexto atual – ou, em outras palavras, do desenvolvimento sustentado com inclusão social.

Paradoxalmente, isso não significa que, do ponto de vista teórico-conceitual, a pobreza e a desigualdade social não continuem a ser objeto de preocupação de estudiosos e estudiosas (Rocha, 2003; Henriques, 2000; Schwartzman, 2004; Campos *et al.*, 2003; Kerstenetzky, 2001). Ao contrário, a literatura brasileira é cada vez mais rica nessa área e, atualmente, tende a se desdobrar em duas grandes linhas, presentes na formulação das políticas sociais do atual governo. A primeira delas tem como principal preocupação os desafios para mensurar a pobreza de maneira precisa, gerando, em consequência, formulações de políticas e programas de combate orientados pela ótica da precisão em atingir seu público-alvo – as pessoas pobres e as extremamente pobres –, com baixo custo e grande eficiência operacional. A segunda enfatiza a dimensão da cidadania e da conquista dos direitos sociais por parte dos segmentos pobres da população, acentuando o caráter público de tais políticas e programas. A partir da ênfase nessas políticas, será feito a seguir o balanço das políticas de combate à pobreza desse período mais recente.

'Diádes contraditórias'

É também consenso entre especialistas da área social que o período mais recente vem apresentando uma melhoria significativa de determinados indicadores sociais, principalmente saúde e educação. É necessário fazer um esforço não só em termos conceituais sobre pobreza, desigualdade

e condições para seu enfrentamento, mas também em relação à conformação de um conjunto de políticas sociais que desenhem uma rede de proteção social para superar os brutais patamares de pobreza e de desigualdade vigentes.

Não é de se espantar, portanto, a existência de uma profusão de estudos e debates sobre a configuração da pobreza na realidade brasileira, mais recentemente enriquecida pela incorporação de estudos e reflexões sobre a parcela rica no país.² Dentre essa produção, pode-se destacar, por exemplo, a de Campos, Pochmann, Amorim e Silva (2003), que enfatiza o capitalismo brasileiro de 1960 a 1980 como portador de um “grande charme” explicitado no fenômeno da mobilidade social que ocultou um “violento processo de crescimento na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social”.

Os autores enfatizam como esse padrão mudou radicalmente entre as décadas de 1980 e 2000, quando a evolução da exclusão social passou a combinar baixa expansão das atividades econômicas com avanços significativos no processo de democratização política do país (Campos *et al.*, 2003). Temos, então, no país, segundo os autores, dois períodos distintos na trajetória da articulação entre economia e política, que denominam “diádes contraditórias”: o primeiro (de 1960 a 1980) caracterizou-se pela acentuada expansão econômica e um regime político autoritário; e o segundo (de 1980 a 2000) promoveu baixa expansão econômica e avanços significativos no regime político democrático.

A presença dessas “diádes contraditórias” no cenário brasileiro, por sua vez, trouxe grandes implicações para os processos de exclusão e de desigualdade sociais. No primeiro período, ampliaram-se as desigualdades socioeconômicas, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, ocorreu uma melhoria dos indicadores sociais e prevaleceu o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda. Já o segundo período foi marcado por um avanço acelerado da “nova” exclusão social, fruto da ausência de um crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retomou o regime democrático e se fortaleceu a organização dos distintos setores da sociedade.

É importante frisar que esses 40 anos foram marcados por um mesmo fenômeno: a diminuição significativa do percentual da renda do trabalho

no total da renda nacional, acompanhada de uma queda acentuada do poder de compra do salário mínimo e do aumento da concentração de renda no país. Segundo dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o percentual da renda do trabalho no total da renda nacional passou de 55,5%, em 1960, para 50,0%, em 1980, e para 37,2%, em 2000. O índice do poder de compra do salário mínimo caiu de 100,3 para 61,78 e 32,71 nesses mesmos anos. Já a relação entre a renda média *per capita* da parcela dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres apresentou comportamento inverso, passando de 13,5 para 20,3 e 21,2, conforme a tabela abaixo.

	1960	1980	2000
% da renda do trabalho/renda nacional	55,5	50,0	37,2
% do emprego formal/total da ocupação	19,6	45,4	42,7
Índice do poder de compra do salário mínimo	100,3	61,78	31,71
10% + ricos / 40% + pobres	13,5	20,3	21,2

Fonte: IBGE (*apud* Campos *et al.*, 2003, p. 39).

Para não ficarem fadadas ao âmbito circunscrito da assistência social ou do alívio imediato da pobreza, as políticas sociais têm de assumir, na atual conjuntura, duas funções. Uma delas é o papel clássico de regulação social, vale dizer, de diminuição dos conflitos sociais que a desigualdade e a pobreza produzem. A outra é de serem efetivamente redistributivas, quer do ponto de vista da riqueza produzida socialmente, quer da perspectiva de criarem mecanismos para que os indivíduos em situação de pobreza e de vulnerabilidade social tenham condições de suplantarem essa situação, uma vez que não contem mais com políticas sociais estatais de suporte para sua sobrevivência imediata.

Exclusão e vulnerabilidade

A pobreza, durante o período de 1960 a 1980, era concebida fundamentalmente como sinônimo de *carência* de determinados segmentos sociais, no que diz respeito ao acesso a patamares de renda condizentes com a satisfação de um conjunto de necessidades sociais básicas e também a determinados serviços sociais básicos, em particular, educação e saúde. Na década de 1980 e, mais acentuadamente, na de 1990, tanto na literatura sobre o tema como nos próprios discursos oficiais, verifica-se a presença crescente do conceito de *nova pobreza*, destinado a caracterizar a situação daqueles setores que sofreram um processo de empobrecimento mais recente, em contraposição à *pobreza estrutural*, característica daquele “charme” do nosso capitalismo, antes referido.

Ao conceito da *nova pobreza* associam-se outros dois – o de *exclusão social* e o de *vulnerabilidade social* –, tendo em vista as configurações sociais mais recentes da questão social no Brasil, embora esse fenômeno não seja estritamente

2 Quanto à profusão de debates sobre o tema da pobreza e da desigualdade social, registre-se o Fórum Nacional, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae) em setembro de 2004 sobre o tema, e para o qual redigi um artigo que serve de base para este texto. Quanto aos estudos sobre as pessoas ricas no país, além dos trabalhos publicados por Elisa Reis sobre como as nossas elites percebem a pobreza e a desigualdade (ver, por exemplo, Reis, 2000) e da recente publicação de Campos *et al.* (2004) sobre o “atlas dos ricos no país”, há textos publicados pelo Ipea, como o de Medeiros (2004).

brasileiro ou latino-americano. Na perspectiva da *exclusão social*, a pobreza é entendida como um fenômeno de marginalização de determinados segmentos sociais do processo de crescimento econômico, que geralmente atinge pobres com baixo nível de escolaridade, negros(as) e mulheres.

Já o conceito de *nova exclusão social* refere-se ao processo de marginalização social que vem atingindo os segmentos sociais até então *incluídos socialmente* e relativamente protegidos de cair na situação de pobreza. A exclusão social torna-se um fenômeno mais abrangente, envolvendo as esferas econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos. A partir dessa ampliação, o conceito de exclusão social remete-se ao de *vulnerabilidade social*, ou de *grupos socialmente vulneráveis*, ou, ainda, de *grupos em situação de risco* (Cohn, 2003).

Quanto às necessidades sociais básicas, verifica-se um processo de naturalização da desigualdade social, que deriva, em países periféricos de modernização recente, como é o caso do Brasil, na produção de subcidadãos e subcidadãs. Esse fenômeno de massa tem duas interpretações: uma vê suas raízes na herança pré-moderna da nossa sociedade e a outra o percebe como consequência do processo de modernização de grandes proporções pelo qual passou o país.

No último caso, que coincide com a análise aqui feita, a representação social e política sobre a exclusão social estaria vinculada aos valores e às instituições modernas prevalentes no mundo, e por nós importados, nos quais se destaca a impessoalidade. Isso torna difícil a sua percepção na vida cotidiana e traz sérios obstáculos – desde os orçamentários e estritamente técnicos aos provenientes de nossa tradição política clientelista e patrimonialista – à tarefa de definir e implementar políticas sociais de combate à pobreza e de emancipação dos segmentos socialmente vulneráveis.

Conforme observa Jessé de Souza, “para que haja eficácia legal da regra de igualdade, é necessário que a *percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana* esteja efetivamente internalizada” (2004, p. 87, grifo nosso). Em geral, isso não ocorre nos países periféricos. Embora o autor esteja tratando das políticas públicas e das formas de regulação social por meio de redes de proteção social, essa perspectiva ajuda a entender como, no caso brasileiro, a definição que vem norteando as políticas sociais foi e continua sendo regida pela ótica da satisfação de níveis mínimos de necessidades sociais. Assim, em vez de promover maiores graus de igualdade social, gera uma enorme diferença quanto ao acesso aos serviços sociais básicos de qualidade a favor da parcela rica da população, em detrimento da pobre (Souza, 2004).

Dá a importância de todo e qualquer projeto de desenvolvimento sustentado com inclusão social incorporar, como núcleo central, a dimensão da esfera pública. Numa sociedade na qual a tradição histórica é caracterizada por políticas clientelistas e assistencialistas, a consolidação de espaços que fortaleçam a presença dos segmentos

sociais e do controle exercido por cidadãos e cidadãs sobre as políticas públicas, e neste caso em particular sobre as políticas sociais, torna-se fundamental para a constituição de um sistema de proteção social mais justo e ativo.

Políticas de longo prazo

É necessário refundar o que se entende por *desenvolvimento social*. No período desenvolvimentista, o termo “questão social” denominava os problemas oriundos das condições sociais da população pobre, num contexto em que o desenvolvimento econômico a incorporaria ao mercado formal ou mesmo informal da economia. Hoje, o termo “questão social” tende a designar uma concepção particular que, quando referida ao âmbito econômico teórico, segue o modelo neoclássico, e, quando referida ao âmbito de como organizar a sociedade, adota o modelo neoliberal, no qual o mercado e a liberdade individual passam a ocupar um lugar central.

Por sua vez, porém, essa concepção vem sendo construída no âmbito de um projeto de reorganização integral da sociedade, que Laurell (2000) identifica como o assim denominado “modelo neoliberal”. Para ele, existem duas variantes dessa nova noção de desenvolvimento social: a *ortodoxa*, na qual prevalece a idéia de combate à pobreza com programas específicos, e a do *desenvolvimento humano e de inversão no capital humano*, centrada na função do desenvolvimento social como um conjunto de mecanismos gerador de condições de igualdade de oportunidades para a competição dos indivíduos do mercado. A partir das duas últimas décadas, prevalece a definição de questão social como problemas advindos das condições de vida da população, em especial aqueles gerados pelas graves condições de pobreza e pela falta de acesso a um mínimo de proteção social para a satisfação das necessidades humanas desses segmentos da população pobre.

Não se trata, porém, de qualquer pobreza, mas de uma *extrema e massificada* (Campos, 2000). Esse fenômeno não pode ser confundido com a desigualdade social. Nos países latino-americanos, não se vislumbra taxas de crescimento sustentado que permitam por si sós, pela via do emprego, combater a pobreza extrema. Embora importante, não é suficiente “atenuar ao máximo a transmissão intergeracional da pobreza”, como propalam especialistas em políticas sociais filiados à corrente ortodoxa de desenvolvimento social.

No centro da questão, uma vez mais, está a forma de definir um conjunto de programas de política social de Estado inspirados numa visão de longo prazo, mas que também apresente resultados a curto e médio prazos. É nesse sentido que as políticas sociais não se constituem tão somente em um conjunto de políticas específicas, no qual cada uma responde isoladamente a uma necessidade social identificada (no geral, por especialistas em cada uma das áreas setoriais),

mas sim em um conjunto de ações e programas apresentando uma matriz básica que articule inclusão e emancipação social.

Não por acaso, na literatura a respeito do tema, sobretudo nos textos mais recentes, são identificados três regimes de políticas sociais: o *liberal clássico* (e sua variante atual, o *neoliberal*), o *conservador corporativo* e o *social democrata*. Cada um deles apresenta uma relação e uma articulação distinta entre as três instituições sociais envolvidas nessas políticas – o Estado, o mercado e a família –, identificadas por vários autores como o “triângulo do bem-estar social” porque estão sempre presentes em qualquer regime, variando apenas o peso da presença de cada uma e a articulação entre elas.

Independentemente de cada concepção de política de desenvolvimento social, nas economias capitalistas, ela possui um mecanismo de compensação e/ou de superação da pobreza, sem, no entanto, poder dispensar a criação de empregos, envolvendo, desse modo, políticas de crescimento econômico. Exatamente nesse ponto, verifica-se que a diferença entre o aumento do desemprego e o crescimento da desigualdade e da pobreza é explicado pelo *marco institucional* da presença ou não de uma rede de proteção social para as vítimas dos ciclos econômicos, incluindo, no nosso caso, as vítimas das medidas de ajuste estrutural da economia.

Direitos sociais e co-responsabilidade

Outro elemento fundamental quando se pensa a questão social da pobreza e da exclusão social da perspectiva do desenvolvimento social é a sua dimensão política propriamente dita, exatamente porque esse conceito, por ser amplo o suficiente para comportar vários significados, traduzindo distintas conotações econômicas, jurídicas e sociais, traz sempre consigo uma associação natural com o tema da pobreza.

Apesar disso, a literatura sobre o tema revela divergências radicais quando se busca determinar se as pessoas são pobres por não terem habilidades suficientes para superarem sua condição, ou porque, mesmo as possuindo, enfrentam uma organização social cuja estrutura não apresenta canais que possibilitem sua mobilidade social ascendente. Se, no primeiro caso, o foco privilegiado de ação passaria a ser o sistema educacional, no segundo, está em jogo um redesenho da estrutura produtiva e da execução de políticas públicas promotoras de uma mobilidade social ascendente, vale dizer, do que podem ser denominadas políticas de bem-estar.

Dessa forma, a satisfação das necessidades sociais da população (em particular, a das pessoas que estão em um contexto de pobreza massificada) e a promoção do desenvolvimento social passam a estar estreitamente associadas à capacidade de o sistema econômico gerar riqueza. Essa capacidade pode ser de dois tipos: a que enfatiza a capacidade individual, o assim denominado capital humano (sendo a educação um de seus

principais pilares); e a que destaca a capacidade tecnológica do próprio sistema econômico, envolvendo mudanças significativas, no que diz respeito aos meios de produção e ao capital.

Nesse ponto, a questão social da pobreza e da exclusão social assume um papel importante, uma vez que as pessoas pobres não têm habilidades suficientes para o exercício da cidadania, para se comportarem como agentes econômicos eficazes no mercado, e tampouco detêm conhecimentos para alcançar um entorno vital com elevada qualidade de vida. É exatamente por isso que a tradução imediata da pobreza passa a ser a exclusão social, traduzida também como exclusão da prática dos direitos de cidadania, da participação nos processos geradores e redistributivos de bens econômicos, além das distintas instâncias e dos espaços deliberativos das sociedades, que demandam determinados níveis de educação e de informação para se efetivar.

Daí a importância da ideia de políticas sociais associadas à construção da cidadania como um processo de *habilitação substantiva* ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, para se organizarem tanto na defesa e na representação de seus interesses de forma efetiva e eficiente como na produção de bens econômicos, sendo capazes de aproveitar possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda e, ainda, de participar das esferas e das redes societárias. Só assim, em sociedades com alto grau de desigualdade, como a brasileira, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem transformar-se em direitos efetivos, compondo, de forma articulada, as políticas sociais, desde que pautadas pela promoção do bem-estar social, de forma igualitária, para todos os membros da sociedade.

Nessa perspectiva, programas e políticas sociais com a co-responsabilização de beneficiários e beneficiárias (as assim denominadas condicionalidades) podem vir a constituir um pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado ao bem-estar da sociedade, mas desde que articulem de forma criativa e virtuosa Estado, mercado e família (ver box na página 54). Para tanto, uma primeira condição fundamental é que não fiquem restritos à necessidade, tão bem exercitada pela econometria. Se assim for, eles tendem a reforçar tão-somente a dimensão do direito individual, em detrimento do direito social. Isso explica o imperativo de que sejam regidos por outros parâmetros, referentes à justiça distributiva, transformando-se num sistema de proteção social ativo que atua sobre as relações socioeconômicas quando um dos pilares centrais dos Estados de Bem-Estar Social, a relação de pleno emprego, não está mais presente no cenário das economias capitalistas.

Apenas dessa forma, esse conjunto de políticas poderá ter êxito quanto à sua capacidade de atuar sobre a superação da pobreza, uma vez que terá de dar ênfase às denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos

indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, contribuindo assim para a construção de sua autonomia em relação ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda.

Quanto às condicionalidades, em geral, elas se concentram em associar o acesso aos benefícios e serviços ao cumprimento de determinados compromissos, tais como: a frequência escolar e aos serviços de saúde para crianças e gestantes da família, e a retirada de filhos e filhas de atividades de trabalho. No caso brasileiro, existe ainda a vantagem de essa vinculação estar associada ao acesso a direitos universais inscritos na Constituição de 1988. No entanto, se de um lado isso

fortalece o acesso da população pobre à saúde e à educação (pelo menos nos níveis básicos), tal processo não está livre de contradições, no que diz respeito à valorização da dimensão política da vida cotidiana (ver box abaixo).

Da igualdade à emancipação

As políticas sociais têm que considerar uma realidade na qual não se trata simplesmente da questão da pobreza, e sim de uma pobreza extrema massificada. Entre as políticas sociais desenvolvidas nos últimos dois anos, os programas de transferência de renda assumem um lugar de especial importância para o seu enfrentamento. No entanto, deve-se indagar se eles vêm partindo

A perspectiva de beneficiários e beneficiárias

Não resta dúvida de que a expectativa dos(as) beneficiários(as), ao contrário do que se afirma correntemente, é o acesso a uma atividade que lhes garanta uma fonte de renda regular e sustentável, sempre referida como “trabalho”. De fato, pesquisa realizada com beneficiários(as) do Programa Renda Mínima do município de São Paulo (Cohn *et al.*, 2003) revela que, para essas pessoas, o benefício é bem-vindo, porém o ideal seria uma política que criasse emprego, porque: “O trabalho dignifica o homem, e não é porque ele não trabalha que não merece respeito, mas sem trabalho ele fica fora da sociedade”. Mas só o trabalho não resolve, porque não se trata de qualquer um, pois: “É muito diferente uma pessoa que tem carteira assinada e outra que não tem; se você vai fazer uma compra, chega no lugar e não tem carteira assinada, tudo é mais difícil”.

Ao mesmo tempo, seja no caso do recebimento de benefício em renda ou do acesso a serviços essenciais, isso é um direito quando vale para todas as pessoas “necessitadas”: “Se a Prefeitura fez esse benefício para toda a comunidade, eu acho que é um direito do cidadão, desde que ele precise. Todos precisam, mas aqueles que têm a prova de que precisam [...]”. Também chama atenção a importância da escola e das lides domésticas na ocupação dos indivíduos e na perspectiva de ser “socialmente útil”. A escola é vista como espaço que protege as crianças dos perigos da rua, e a escolaridade, como algo necessário para que “os filhos não tenham o mesmo destino dos pais”.

Por fim, merecem destaque as condicionalidades que, se trazem a dimensão da co-responsabilidade, também carregam um lado sombrio, que pode reforçar nossa cultura social autoritária e punitiva. Tomando como exemplo o Programa Bolsa Família, são frequentes os casos em que a mãe, sabendo da obrigatoriedade da frequência escolar, conta: “Segunda-feira mesmo, ele disse que não ia para a escola. Queria soltar pipa. Foi preciso apanhar para ir à escola...”.

Verifica-se o perigo da extrapolação da presença do Estado no espaço privado, normatizando-o a partir de uma racionalidade pública em detrimento das estratégias de sobrevivência escolhidas pelos indivíduos e, também, de sua rede de solidariedades. Exemplo disso foi uma *denúncia anônima* (grifo nosso), a partir da qual uma mãe de família recebeu a visita de uma assistente social, funcionária municipal, que a teria obrigado a deixar de trabalhar nos fins de semana para não deixar os filhos sozinhos. A mãe teve de “escolher entre o trabalho e os filhos”. Diante da ameaça da perda da guarda destes, desistiu do trabalho dos fins de semana, perdendo, assim, a única fonte de renda relativamente estável que a família possuía. “O jeito é eu ficar dentro de casa, enquanto [fulano, o marido] procura serviço para ficar. Porque, por enquanto, ele não é fichado, trabalha só fazendo bico”.

Outra face do ponto de vista de beneficiários e beneficiárias do programa pode ser observada, no entanto, quando uma mãe de família de um município pernambucano afirma que sua vida mudou muito com o Programa Bolsa Família, porque, além de ter o cartão que lhe dá acesso ao banco, ele lhe traz a dignidade de poder comprar a comida para sua família, e com isso ela não precisa “agradecer e dizer ‘muito obrigada’ por um prato de comida de arroz com palha e feijão bichado”.

Aqui se torna oportuna a análise de Nogueira (2001) quando advoga a tese da necessidade do resgate da dimensão política propriamente dita na implementação das políticas públicas, uma vez que a dimensão burocrático-administrativa vem avançando em detrimento daquela, o que faz com que prevaleçam análises e padrões de definição de prioridades pautados por questões operacionais, restringindo-se aos estreitos limites da equação custo/efetividade, no lugar de negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, traduzindo-se, assim, no que o autor designa como sendo a predominância da “política dos técnicos” em vez da “política dos cidadãos”. ■

do princípio de não se constituírem num fim em si, em que pese seu traço de alívio imediato da pobreza, mas num instrumento particularmente valioso, por suas implicações econômicas e sociais, para combater, de forma consequente, a superação da pobreza em nossa sociedade.

A promoção do desenvolvimento social exige políticas intersetoriais e capacidade do Estado de remodelar seus sistemas de proteção social e sua prática histórica de ação na área social, que sempre se caracterizou por dois traços fundamentais: do ponto de vista da gestão, por ações segmentadas e setorializadas, o que torna as políticas e os programas sociais competitivos entre si e sempre resultando na superposição dos públicos-alvo; e, do ponto de vista político, pelo seu traço clientelista, mesmo naqueles casos em que a descentralização das políticas sociais avançou, como ocorre no setor da saúde, que reproduzem a subordinação dos segmentos pobres da população à vontade das elites e sua dependência em relação ao Estado, na condição de clientela.

Sendo políticas que devam contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como a sua superação, os programas de transferência de renda com condicionalidades não devem ser concebidos como um fim em si mesmos, mas como instrumentos ou estratégias de um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento consequente da questão social da pobreza. E de outro lado, não devem ter caráter impositivo e punitivo, mas permitir o acesso a bens e serviços essenciais, de caráter universal, que possibilite a transformação dessas pessoas de meros beneficiários(as) em cidadãos e cidadãs.

Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como panacéia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais, muito menos de substituir o padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade via trabalho, mas, sim, assumi-las pelo que são: políticas e programas que, apesar de terem um caráter redistributivo, trazem consigo a possibilidade de se transformarem em medidas estruturantes de um novo padrão de relações socioeconômicas. Nesse ponto específico, ganha especial relevo a sua articulação com um conjunto de programas e políticas das outras esferas do Estado, que respondam ao desafio maior de como incorporar a igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais até então conformadas pela situação de pleno emprego.

Aqui se frisa que o parâmetro a reger as políticas e os programas de transferência de renda não deve ser a *lógica da igualdade*, por não contemplar a justiça distributiva e reduzi-la à necessidade (ou ao grau de carência dos indivíduos), mas a *lógica da emancipação*. Como consequência, perde sentido a frequente dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, já que estas sempre apresentam um forte componente econômico e aquelas um forte componente social. Perde também sentido entender as políticas sociais como compensatórias das desigualdades

geradas pelo mercado. O desafio atual consiste exatamente em como articulá-las, imprimindo às políticas econômicas um novo sentido, devendo elas também ser ditadas pela ótica dos parâmetros dos direitos sociais.

Contradições e ambigüidades

O conjunto de iniciativas do governo Lula no combate à pobreza e à desigualdade social não significa necessariamente que se tenha avançado de modo substancial no que se diz respeito a forjar um perfil do modelo de proteção social brasileiro. A construção de um novo espectro de ação pública do Estado na área social não está livre de contradições e ambigüidades, sobretudo quando se observa nossa tradição nessa área, marcada não só por uma setorialidade competitiva como por um forte traço clientelista, patrimonialista e corporativista, que a tornou incapaz de enfrentar a dinâmica reprodutiva da pobreza em nosso país, num contexto de agudas desigualdades sociais.

Entre essas contradições e ambigüidades, a primeira, e mais óbvia, reside no fato de o ambiente econômico não se constituir num bom parceiro nesse processo, pois, mesmo que se registrem curvas de crescimento da economia, elas não se traduzem na atualidade em geração de emprego e renda nos moldes clássicos da sociedade salarial, como antigamente era o caso de o emprego se configurar como um passaporte para o direito à saúde e à previdência social. Além disso, poucos entre esses programas estão relativamente ilesos à política de superávit fiscal, como o Bolsa Família (PBF), que conta com um “contingenciamento positivo” a seu favor, em virtude do contrato de empréstimo com o Banco Mundial.

A segunda contradição diz respeito à necessidade de se reverter a lógica de articulação das diferentes políticas de seguridade social, composta por uma vertente voltada ao mercado de trabalho (as pessoas incluídas) e outra à população excluída, funcionando como um espelho do mercado de trabalho e, assim, reforçando os direitos individuais em detrimento dos direitos sociais. O desafio aqui é como enfrentar esse traço, buscando uma nova articulação entre o sistema de previdência social e de proteção social – calcado nos direitos sociais e institucionalizado pela Constituição de 1988 – e a construção de novos direitos sociais a partir de políticas como o PBF, que não encontram respaldo imediato no contrato social vigente para se configurarem plenamente como políticas de direitos sociais, tema que vai muito além do seu caráter contributivo ou não.

Uma questão importante suscitada pela ênfase na promoção da construção da autonomia dos sujeitos sociais, por meio de políticas sociais, é a tendência verificada hoje na América Latina, e no Brasil em particular, de se implantar programas sociais que busquem sua clientela (como no caso do Programa Saúde da Família/PSF) e associem o acesso ao benefício ao cumprimento de determinadas condicionalidades voltadas à capacitação social de beneficiários e beneficiárias. Isso pode

interferir no modo como cidadãos e cidadãs se relacionam com o Estado, pois acaba misturando a esfera pública e a privada. De fato, não é desprezível a capilaridade social de programas como o PSF e o PBF, que trazem consigo um enorme potencial de levar o poder público a controlar e normatizar a vida privada dos indivíduos. Fica, assim, comprometida a qualidade da esfera pública como um espaço de construção de identidades autônomas com relação ao Estado.

O ponto aqui consiste num desafio bem preciso, que se traduz na questão fundamental: *como transformar essas políticas e programas sociais em instrumentos de construção de novas identidades sociais que não comprometam, nesse processo, a autonomia dos sujeitos sociais?* Se desconsiderarmos a ponderação de Amartya Sen, no sentido de que a falta de liberdade econômica, na forma da extrema pobreza, torna a pessoa presa fácil de outros tipos de violação da sua liberdade, o problema está em como torná-la autônoma na construção de sua identidade ante a capilaridade da presença normatizadora do Estado que essas políticas e programas trazem consigo.

Como são programas voltados aos segmentos mais pobres da população, na sua maioria absoluta à margem do mercado de trabalho formal ou informal, essas políticas constituem-se, inicialmente, em paralelo à sociedade do mercado de trabalho. Torna-se necessário, portanto, buscar mecanismos de inserção desses segmentos sociais a formas de acesso a fontes de renda, remetendo ao desafio de promover políticas econômicas ditadas pelos parâmetros dos direitos a um padrão digno de vida.

Daí porque não é suficiente fazer bons programas sociais de transferência de renda, saúde, educação, habitação, saneamento, emprego, entre outros, do ponto de vista de sua gestão, embora isso seja de fundamental importância, se o objetivo é o combate à pobreza da perspectiva de sua superação. Essa boa gestão – responsabilidade pública inerente ao Estado – deve estar necessariamente acompanhada da construção de uma esfera pública consolidada e favorecer a criação de espaços de construção de diferentes identidades e redes de solidariedades a partir da possibilidade que esses programas trazem consigo no estabelecimento de novos contratos de civilidade (Zaluar, 1997). Isso requer que se esteja atento para a configuração da cidadania para além do seu sentido universal e abstrato, buscando desvelar suas possibilidades e ambigüidades inscritas no próprio tecido social.

Redes de proteção proativas

Associar políticas sociais com desenvolvimento social, ou pensar a questão social da pobreza e da desigualdade articulada a um projeto de desenvolvimento social, demanda necessariamente que se pense o desenvolvimento como a ampliação da capacidade dos indivíduos, tal como afirma Sen (2004), para realizarem atividades livremente eleitas e valorizadas que lhes permitam exercer suas

funcionalidades, promovendo-se, assim, um desenvolvimento social que os torne cidadãos e cidadãs independentes do Estado, e não clientes deste. Para isso, só buscando uma nova equação entre as *políticas dos políticos*, as *políticas de técnicos e técnicas* e as *políticas dos cidadãos e cidadãs*. Ou, como aponta uma vez mais Sen, tomar como eixo da concepção de desenvolvimento social a interdependência entre qualidade de vida e produtividade econômica para que se supere a dicotomia entre bem-estar e acumulação acelerada.

Isso não nos exige de apontar os desafios e a complexidade da implementação de programas e políticas sociais com capilaridade social e vinculados a condicionalidades. Dentre eles, destacamos, sobretudo no caso do Brasil, a questão federativa, no que diz respeito às políticas complementares, e principalmente as questões relativas à dimensão da esfera pública. É um desafio formular um projeto de desenvolvimento social que se traduza num sistema e numa rede de proteção social proativa e seja capaz de enfrentar o conjunto dos problemas sociais que conformam a

questão social hoje no país, a partir de suas raízes, e não exclusivamente de sua manifestação final.

Esse projeto, a nosso ver, está ainda no âmbito das intenções inspiradoras de várias das políticas e dos programas sociais que vêm sendo implementados, mas certamente ainda não se logrou a formulação de uma proposta articulada para que as iniciativas estatais na área social não continuem fortemente demarcadas pelos limites estreitos da racionalização dos gastos estatais.

Para tanto, é preciso permanentemente questionar a racionalização das ações do Estado não como um fim em si, mas como um meio para se atingir um objetivo, o que extrapola em muito os limites da mera busca da racionalidade custo/efetividade impressa na teoria do capital humano. Trata-se de introduzir na agenda pública a dimensão do bem-estar e da justiça social da ótica do acesso a condições concretas que garantam uma efetiva qualidade de vida dos indivíduos, entre elas sua autonomia como cidadãos e cidadãs portadores de direitos e, por conseqüência, sua autonomia perante o Estado.

Se as políticas sociais e de transferência de renda não serão capazes, a curto prazo, de enfrentar a questão da desigualdade e da injustiça social, certamente, por serem um instrumento fundamental nesse processo, não poderão perder de vista essa dimensão. Caso contrário, ficarão sempre determinadas pelas políticas macroeconômicas, num contexto em que os sistemas de proteção social como mecanismos compensatórios das desigualdades geradas pelo mercado numa sociedade salarial já estão superados pela própria história.

No entanto, em grande medida, é dessa forma que o Estado brasileiro continua atuando na área social, haja vista a extrema vulnerabilidade do orçamento social do governo à lógica dos ajustes macroeconômicos. Com isso, a possibilidade de o país enfrentar de forma conseqüente a pobreza e as desigualdades sociais vê-se postergada, deixando o gosto amargo da perda de uma oportunidade histórica única para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. É esse o salto de qualidade, ou o “pulo-do-gato”, não vislumbrado até o momento, que tanto nos frustra. ■

Os programas sociais no governo Lula

Bolsa Família – Criado em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) unificou os programas não-constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Atualmente é entendido pelo Executivo federal como um dos programas que fazem parte do Fome Zero. Consiste na transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar e cartão de vacinação completo das crianças, nas idades respectivas, e acompanhamento pré-natal das gestantes) e na transferência de um valor fixo de R\$ 50 e um variável de R\$ 15 por criança de até 15 anos, num total de até três crianças. As famílias com renda *per capita* de até R\$ 50 recebem o valor fixo e o valor variável correspondente; as que possuem renda *per capita* entre esse valor e R\$ 100 recebem somente o valor variável, segundo as mesmas regras.

O PBF resgata uma das características dos programas anteriores similares: o benefício variável por número de crianças da família, no total de até três. No entanto, inova quando elege a *família* como beneficiária, e não cada um de seus membros isoladamente, como nos casos anteriores do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Inova também ao não estipular quotas de número de bolsas para cada município, já que é meta do governo atingir até dezembro de 2006 todo o universo dos 11,2 milhões de famílias pobres, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad) de 2001, revisada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).³

Para a família ingressar no programa, é necessário que esteja cadastrada no CadÚnico – sistema de cadastramento único para programas sociais do governo –, criado em 2001. Mas o fato de a família estar cadastrada não significa participar necessariamente do programa, e cabe ao município a responsabilidade pelo cadastramento das famílias, arcando com esse custo. O excedente de indivíduos cadastrados acaba representando um ônus político e financeiro para os governos locais, agravado pelo fato de até muito recentemente os municípios não terem acesso ao programa.

A proposta atual é que o CadÚnico se torne um instrumento efetivo para a formulação e implementação das políticas públicas, passível de ser utilizado pelas distintas esferas de governo. Além disso, nesse banco de dados, a cada membro da família é atribuído um número de identificação social (NIS), que permitirá maior discernimento por parte do Estado sobre o público-alvo de suas múltiplas ações e programas, podendo, assim, identificar duplicidades e buscar convergências entre as políticas implementadas. Mais importante: procura-se, com isso, infundir-lhes um caráter republicano, isto é, o predomínio de critérios universais para a concessão do benefício, o que se contrapõe ao traço clientelista que vêm marcando as políticas ao longo da nossa história, em particular quando voltadas aos segmentos mais pobres da população.

³ Em abril de 2005, o PBF atingiu aproximadamente 66% dessa meta.

Ao contrário da forma como vem sendo implementado o processo de descentralização na área social, a proposta do PBF apresenta uma característica que favorece a possibilidade de se conformar como um programa matricial para a articulação com os programas e ações sociais das demais esferas de governo: a denominada *descentralização pactuada*. Isso significa que o governo federal busca realizar pactos com estados e municípios na implementação do programa de tal forma que estes, uma vez tendo programas próprios de transferência de renda, os articulem com o programa federal e promovam programas complementares.

Procura-se, com isso, uma articulação na área social que seja horizontal entre as distintas esferas de governo, sempre com prioridade para o público-alvo dos programas de transferência como foco de articulação das distintas políticas em desenvolvimento. Tal proposta implica que os governos das distintas esferas da federação promovam simultaneamente um olhar para dentro de si mesmos e para fora, isto é, para os demais entes federados, tidos como parceiros de fato num processo maior de remodelação do padrão clássico de ação do Estado na área social.

Na sua formulação, o PBF tinha como pressuposto original que não se trataria de um programa de transferência de renda com condicionalidades como um fim em si, mas, para ter êxito, precisaria obedecer a duas premissas básicas: a primeira, ao responder ao tempo do governo, criando raízes que o vinculem às políticas de

inserção social, seja no que diz respeito a políticas de geração de ocupação e renda, seja no tocante a políticas setoriais na área social, levando em conta a integração territorial da população; e a segunda, que se tornasse parceiro num processo mais amplo de transformar as políticas públicas virtuosas entre si, ao contrário do velho padrão competitivo, em relação aos respectivos públicos-alvo ou às fontes orçamentárias. Tratava-se, assim, de traduzir as políticas públicas em mecanismos transformadores e promotores do desenvolvimento social no Brasil a partir da heterogeneidade dos seus problemas e das suas potencialidades.

Saúde da Família – Já por demais estudados e divulgados, desde o início da década de 1990, quando começaram a ser implantados, os programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde têm hoje aproximadamente 21.475 equipes e estão presentes em 4.800 municípios. Para seu controle e funcionamento, contam com um sistema de dados do Datasus, especialmente o Sistema de Informações da Atenção Básica (Siab), ainda não articulado à base de dados do CadÚnico. O PSF é, juntamente com o controle dos dados sobre educação, aquele que mais perto estaria dos programas de transferência de renda, dadas as condicionalidades destes. São os programas com maior capilaridade social, no que diz respeito a adentrar na vida privada dos indivíduos.

Ao PSF juntam-se outros programas de transferência de renda, entre eles o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – não como um programa de governo, mas como direito assegurado pela Constituição brasileira, beneficiando 5,8 milhões de pessoas em abril de 2005. Por outro lado, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

(Peti) atende quase 1 milhão de crianças e adolescentes e está presente em mais da metade dos municípios brasileiros.

Outros investimentos governamentais – Se continuarmos a trabalhar em termos do que denominamos de “gincana dos números”, isto é, ver qual governo investiu mais na área social, não resta dúvida de que, nos últimos dois anos, o Brasil sofreu uma injeção significativa de recursos na área social, boa parte deles repassados diretamente à sociedade, por meio de programas de transferência de renda. A novidade desses programas reside exatamente nisto: as transferências de renda realizadas por tais programas não encontram intermediação dos governos estaduais e municipais, como é o caso das transferências de recursos em saúde e educação, por exemplo.

Em consequência, quando se tem orçado só no Ministério do Desenvolvimento Social R\$ 16,9 bilhões com esses programas, isso significa que tal volume de recursos passa a circular nas economias locais, representando, em vários municípios, em média 50% dos recursos repassados por meio dos Fundos de Participação Municipal (FPM). Para as regiões Norte e Nordeste, isso significa 18,4% e 30,5% do valor equivalente ao FPM. O potencial dinamizador das atividades econômicas locais e regionais com esses recursos adicionais não é desprezível, mas necessitaria de uma política articulada de desenvolvimento sustentável que possibilitasse novas formas de inserção social das famílias contempladas para superarem sua situação de pobreza.

Tampouco é desprezível o volume de recursos destinados à agricultura familiar (R\$ 5,6 bilhões em 2004, associados a programas de garantia de safra, regularização fundiária, de

aquisição de alimentos pelo Programa Fome Zero etc.), ao saneamento básico, aos programas habitacionais, que, ao transferirem recursos para esses fins, acabam não só dinamizando as economias locais, mas também gerando empregos ou ocupações. Ao lado desses, existem programas que dizem respeito aos serviços essenciais à satisfação das necessidades básicas da população, como saúde, educação e assistência social. Nesses casos, verifica-se uma tendência a se ter um pouco “mais do mesmo”, isto é, um aumento ligeiro dos recursos alocados em tais setores, trilhando as mesmas prioridades do período anterior. Nada contra, não fosse a possibilidade de se investir nessas áreas, que já contam com uma larga experiência dos governos municipais.

Aliás, foi o que o governo federal fez nos casos dos programas de transferência de renda: aproveitou-se das experiências dos programas locais para formular os nacionais. O mesmo, no entanto, não se verifica nas áreas de saúde e educação. No caso da saúde, teve continuidade a ênfase na atenção básica, com a criação do programa Farmácia Popular, e na assistência odontológica, com o programa Brasil Sorridente, atualmente contando com aproximadamente 2.800 novas equipes de saúde bucal. Na área da educação, registra-se a presença de programas de alfabetização de pessoas adultas, de educação de jovens, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – em substituição do Fundef, restrito à educação fundamental –, voltado também ao ensino médio e à permanência dos jovens na escola, além do Programa Universidade para Todos (ProUni), destinando bolsas ao ensino superior em instituições privadas de ensino, que tanta polêmica vem causando. ■

Referências

- CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003. (Volume 2).
- CAMPOS, A.; POCHMAN, M.; BARBOSA, A., AMORIM, R.; SILVA, R. (orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. Os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004. (volume 3).
- CAMPOS, R. C. Pasado y presente del desarrollo social. In: *Desarrollo Social – modelos, tendencias y marco normativo*. México: Comisión de Desarrollo Social, 2000, p. 33-44.
- COHN, A. Reconfigurações da questão social no Brasil. *Observatório da Cidadania 2003*, Rio de Janeiro, p. 71-76, 2003.
- COHN, A.; DIAS JR., C. M.; BARBOSA, G. C. *Por uma etnografia participativa – Desafios dos Programas Redistributivos na periferia paulistana*. São Paulo: Cedec, 2003. Mimeo.
- DELGADO, G. C. *O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea*. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, nº 1.025).
- HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- KERSTENETZKY, C. Brasil – a violência da desigualdade. *Observatório da Cidadania 2001*, Rio de Janeiro, 2001.
- LAURELL, A. C. Regímenes de generación de bienestar. In: *Desarrollo Social – modelos, tendencias y marco normativo*. México: Comisión de Desarrollo Social, 2000, p. 109-120.
- MEDEIROS, M. *A geografia dos ricos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, nº 1.029).
- NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.
- REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1971.
- SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SEN, A. *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. BID, 2004. Mimeo.
- SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, p. 79-96, fev. 2004.
- ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 35, 1997.

A luta continua: o combate ao racismo no Brasil pós-Durban

A criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial significou um reconhecimento das demandas apresentadas pela população negra, inscrevendo o combate ao racismo na agenda governamental. No entanto, o conjunto de ações desenvolvidas pelos governos FHC e Lula mostra que pouco foi feito para reverter a brutal distância entre pessoas negras e brancas no Brasil. Quase cinco anos após a 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, o país ainda carece de políticas que fomentem a justiça social, estabelecendo a dignidade da população negra.

Jurema Werneck*

E para que pudesse se concretizar o ideal de democratização do Brasil implicaria que os que lutam pela democracia e pela liberdade assumissem também a luta em favor da igualdade racial.

Fernando Henrique Cardoso, discurso de recepção da Marcha Zumbi dos Palmares, 20 de novembro de 1995.

A superação do racismo requer políticas públicas e ações afirmativas concretas.

Luiz Inácio Lula da Silva, instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 21 de março de 2003.

Qual o impacto da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas (CMR) cinco anos depois? De que modo seus processos e acordos influenciam o desenvolvimento de ações para a promoção da igualdade racial no Brasil? É possível afirmar que estamos numa nova era da luta pela igualdade racial no país?

A partir de que marcos é possível avaliar os esforços da sociedade brasileira para romper com as diferentes formas de privilégio desenvolvidos pela população branca no país ou dirigidos a ela? Quais os ganhos? Quais as derrotas? Que caminhos estão postos no cenário?

Essa é uma pequena amostra de uma série de perguntas que estão sendo feitas e que se multiplicarão em virtude da existência de múltiplos atores envolvidos na luta contra o racismo. No Brasil, tais perguntas, mais do que se referirem à agenda governamental ou à da Organização das Nações Unidas, buscam fundamentar as estratégias de preparação da Marcha Zumbi dos Palmares + 10, reedição da ação empreendida em 1995 pelo movimento negro. Naquela marcha, milhares de ativistas foram a Brasília demandar do governo federal o desenvolvimento de ações

para combater o racismo e a desigualdade racial. Dez anos depois, novamente nos preparamos para confrontar o Estado brasileiro, exigir respostas e compromissos.

Escrito às vésperas da realização da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), este texto é uma tentativa de analisar os resultados do processo de Durban, fazendo referências aos pressupostos que nortearam a participação das organizações negras, bem como as expectativas envolvidas no processo. A conferência foi convocada pelo governo federal como parte de sua agenda de consultas sociais, mas tem sido ignorada por grande parte da sociedade.

Aproximando-se da marca de dois terços do mandato governamental, cabe indagar até onde o processo de consultas nacionais, promovido nessa gestão, é capaz de conduzir as demandas da população. Temos elementos suficientes para afirmar que o governo Lula desperdiçou as oportunidades que a mobilização social lhe ofereceu para fazer as mudanças necessárias ao país e que marcaram a sua eleição.

Vivemos um impasse, mas há setores da sociedade que não desistiram nem se confundiram com o abandono do segmento da esquerda que chegou ao poder. Uma parte substancial da sociedade organizada não sucumbiu à traição de alguns partidos. Grande parte das organizações negras se coloca nessa posição.

Contra o silêncio

Depois da queda do mito da democracia racial no Brasil, graças a uma intensa mobilização e ação política das organizações anti-racistas no último século, o momento agora exige a derrubada de outra crença recorrente: a que afirma ser o *silêncio* um mecanismo fundamental de manutenção e propagação do racismo. O silêncio seria, segundo essa visão, uma potente ferramenta para tornar invisível a violência racial em suas diferentes formas, responsável pela baixa percepção das pessoas brancas quanto à estrutura de privilégios raciais em que se movimentam na sociedade brasileira.

Ao contrário, a denúncia do racismo e suas conseqüências – bem como a oferta de propostas das mais variadas para seu enfrentamento e a promoção da igualdade racial – foram combustível na mobilização de uma das principais articulações políticas ao longo do século XX. Essa articulação política, identificada genericamente como movimento negro, representa a reunião de diferentes movimentos sociais conduzidos por mulheres e homens negros, com diferentes propostas e formas de atuação ao longo do tempo, mas cujo território comum advoga o anti-racismo como ação estatal, capaz de alterar estruturas políticas e produtivas, e também de envolver toda a sociedade na proposição de novas formas de inserção da população negra na sociedade brasileira, com base em princípios de equidade, justiça e dignidade.

A partir do momento da assunção nos discursos hegemônicos nacionais do conceito de raça – e, principalmente, do racismo – como uma das mais pesadas âncoras do modelo de hierarquização social em fins do século XIX e início do século seguinte, o anti-racismo articulado pela população negra se posiciona como seu principal interpelador.

Aquilo que se tem denominado de *silêncio* deve ser compreendido como efeito de um conjunto de políticas estatais, discursos, práticas cotidianas de representação e produção de discriminação negativa e violência contra negras e negros. Tais efeitos abarcam, ainda, a ignorância dos mecanismos de resistência empreendidos por nós, população negra, ao longo dos tempos.

Na outra face, esse *silêncio* tem significado um mecanismo redutor para descrever e principalmente desqualificar a intensa luta política contraposta pelas organizações negras, contrária às propostas e práticas de aniquilamento dos movimentos anti-racistas e suas resistências, e também à estrutura racista do país. Ou seja, trata-se inicialmente de afirmar a perspectiva ruidosa do racismo e suas conseqüências. E fundamentalmente de reconhecer o anti-racismo como vetor de luta política empreendida por parte significativa

* Médica e coordenadora da ONG Criola.

da população negra, que se desenvolveu ao longo de todo um século e que vem se propagando e renovando nos dias atuais.

Por outro lado, é preciso destacar uma das principais estratégias explicitadas nos diferentes momentos desta luta: o reconhecimento do papel do Estado como principal agente promotor da igualdade racial. Esse reconhecimento é expresso na demanda continuada da reversão da ação dos aparelhos do Estado comprometida com o racismo e de engajamento ativo de modo a possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas capazes de instaurar um ciclo virtuoso de justiça e dignidade.

Não há milagre nem remédio caseiro no horizonte do combate ao racismo e à desigualdade racial. Essa é a compreensão que emerge da luta anti-racista. Ela reivindica um Estado forte e igualitário, capaz de romper com as oligarquias brancas que o controlam, com alguma alternância de correntes, desde a fundação, e criar novos pactos sociais que incluam os demais grupos presentes na sociedade. Ou, para dizê-lo nas palavras da extraordinária ativista Lúcia Xavier, um Estado capaz de "trair o racismo" em nome da justiça.

2005: avaliação dos resultados

Já temos elementos para constatar que a sociedade brasileira tem produzido ao longo de sua história, em especial nos anos recentes, consensos suficientes capazes de legitimar iniciativas de ampla magnitude para a reversão dos padrões racistas em vigor. Tais consensos têm penetrado o Estado e produzido ações, em especial a partir da década de 1980, conforme assinala o pesquisador Marcelo Paixão em documento produzido como contribuição ao processo da Conapir (Paixão *et al.*, 2004).

No entanto, é possível constatar também a imensa distância que separa esses consensos da implementação de soluções estatais e sociais que signifiquem a produção de políticas públicas de longo prazo, de efetivação de direitos e confronto do racismo. Essas soluções devem ser capazes de alterar a vida cotidiana de negras e negros (e de brancas e brancos), sem negligenciar a mobilização social, em especial a do movimento negro.

Tais elementos precisam impregnar o momento atual. Sendo 2005 definido como Ano da Promoção da Igualdade Racial, por iniciativa do governo federal,¹ foi convocada neste ano a Conapir, que integra o ciclo de consultas sociais empreendidas pelo governo Lula desde o início do mandato. O processo desse encontro envolveu a realização de 27 conferências estaduais e uma reunião nacional com cerca de 1.500 delegados(as) e convidados(as) na capital federal, realizada de 30 de junho a 3 de julho.

O ano de 2005 deflagrou também o processo de avaliação dos resultados da Conferência das Américas e da Conferência Mundial contra o Racismo, uma vez que o próximo ano, 2006, marcará o quinto ano da celebração de seus acordos em Santiago (Chile) e Durban (África do Sul).

Do ponto de vista da sociedade civil e do movimento negro, este é um momento interessante de análises e avaliações das iniciativas nacionais e locais, bem como a revisão dos passos já dados. Ainda assim, cabe assinalar que mobilização dessa magnitude ainda não está suficientemente presente na agenda do conjunto de movimentos que lutam por transformação social.

Indicadores apontam distância

Uma profusão de dados tem permitido quantificar a extensão das desigualdades entre pessoas negras e brancas, mulheres e homens. Essas informações serão repetidas aqui como forma de reiterar as urgências que justificam este texto e toda e qualquer forma de atuação efetiva no confronto com o racismo.

Entre os dados mais recentes, destacamos aqueles contidos em duas coletâneas: o *Atlas racial brasileiro* (2004), uma realização do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade

Federal de Minas Gerais, e o *Radar social* (2005), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). As duas publicações formam uma extensa reunião de dados que dá visibilidade a diferentes aspectos das desigualdades raciais. Entre eles, destacamos:

Diferenciais de pobreza

Tem sido uma constante nas disputas ideológicas entre o movimento negro e os demais movimentos sociais – e entre as organizações anti-racistas de um lado e o Estado e a academia de outro – a tentativa de redução das desigualdades raciais à categoria (aparentemente mais aceitável para muitas pessoas) de desigualdades sociais. Os dados disponibilizados pelo Pnud contradizem essa manobra (ver gráfico 1).

Afirma a equipe de pesquisa do *Atlas racial brasileiro*:

Não se verifica nenhum avanço na diminuição dos diferenciais entre negros(as) e brancos(as) pobres. A proporção de negros(as) abaixo da linha de pobreza no total da população negra no Brasil é de 50%, enquanto a de brancos(as) no conjunto da população branca é de 25% desde 1995.

Quando nos debruçamos sobre a pobreza extrema, também definida como indigência, a situação é similar (ver gráfico 2).

Gráfico 1 – Proporção da população abaixo da linha de pobreza, por raça, no Brasil

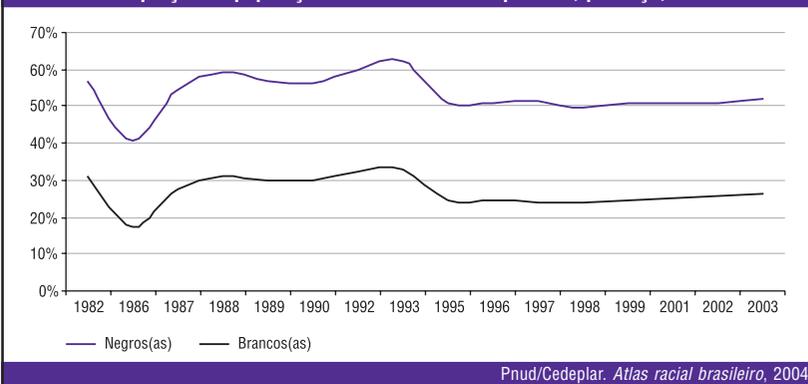
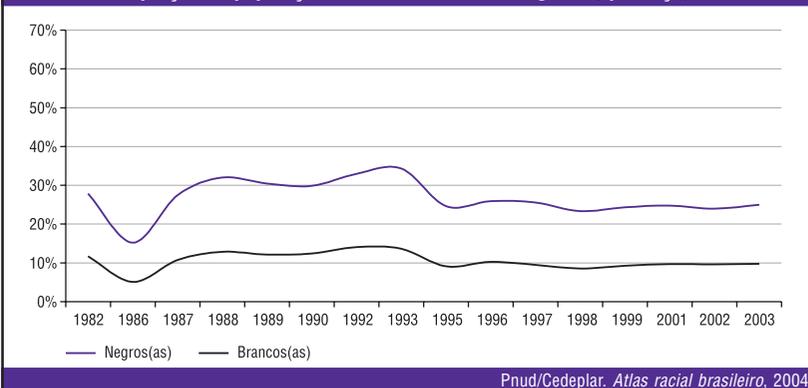


Gráfico 2 – Proporção da população abaixo da linha de indigência, por raça, no Brasil



1 Decreto assinado pelo presidente e pelo ministro da Cultura em 30 de dezembro de 2004.

A proporção de indigência no total da população negra, segundo a equipe de pesquisa, é de 25%, enquanto, na população branca, essa proporção equivale a 10%.

Cálculos apresentados pelo *Radar social* assinalam que o Brasil possuía, em 2003, 53,9 milhões de habitantes vivendo na pobreza. Ou seja, 31,75% da população vivia com renda domiciliar de até meio salário mínimo *per capita*. Segundo os cálculos para indigentes, ou seja, a parcela da população com renda domiciliar *per capita* de até um quarto do salário mínimo, tínhamos 21,9 milhões de pessoas, equivalendo a 12,9% da população total.

Entre as pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, a maioria é composta de negros e negras (quase 36 milhões). Considerando-se que a população negra equivale a 47,3% da população brasileira (80 milhões), é visível a sobre-representação de pessoas negras entre os pobres. Temos um contingente expressivo de pessoas negras, vivendo cotidianamente situações no limite da sobrevivência material. Por outro lado, a população negra está sub-representada entre o grupo 1% mais rico da população, no qual somente 13,2% são negros(as), segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2003.

Ao incluirmos aqui os gráficos publicados no *Atlas racial brasileiro*, a intenção principal é deixar bem explícita a extensão da desigualdade racial no Brasil, expressa de forma gritante no paralelismo das linhas que indicam a situação de negros(as) e brancos(as), há décadas. As linhas paralelas delineiam um retrato do passado e do presente e informam uma desigualdade inabafável ao longo do tempo, que se pode contar em anos, como se vê no gráfico, décadas ou séculos. E apontam, mais ainda, para mecanismos de perpetuação da desigualdade no futuro, na perspectiva de continuidade inscrita nas paralelas, por definição incapazes de se encontrarem.

É preciso insistir: as linhas paralelas afirmam que, até o momento, as estruturas que produzem a desigualdade projetam uma ordenação futura. Mesmo com algumas inflexões, as distâncias têm se mantido. De forma categórica, tal situação exige medidas efetivas capazes de romper essa tendência de continuidade das injustiças e violências que atingem mulheres e homens negros.

Desigualdade na educação

Ao acompanhar os dados relativos ao acesso à educação para negros(as) e brancos(as) ao longo da última década do século XX, pesquisadores(as) do Ipea apontaram o paralelismo da desigualdade entre a população negra e a branca (Shicasho, 2002), apesar de o acesso à educação descrever trajetória ascendente nos dois grupos raciais, conforme vê-se no gráfico 3.

Segundo dados do *Radar social*, a taxa de analfabetismo no Brasil, para a população com 15 anos ou mais, em 2003, era de 11,6%. Entre as pessoas negras, no entanto, havia 12,9% analfabetas, ao passo que, entre as brancas, a taxa era de 7,1%. A média do tempo de estudo das

pessoas brancas com 25 anos ou mais era de 6,76 anos, ao passo que a média desse mesmo indicador entre as negras era de 4,66 anos.

A escolaridade média de 6,4 anos de estudo para o conjunto da população brasileira traduz também taxas de frequência no ensino médio e superior ainda muito baixas. Entre jovens de 18 a 24 anos de idade, 46,4% dos(as) brancos(as) frequentam o curso superior, enquanto entre jovens negros(as) esse número é somente de 14,1%. Nessa faixa etária, 30,9% de estudantes negros(as) ainda estão frequentando o ensino fundamental, segundo dados da Pnad de 2003.

Ao manter a desigualdade de acesso e permanência no sistema educacional entre negros(as) e brancos(as), o que está posto é a continuidade da desigualdade racial e da pobreza da população negra no futuro do país. Ou seja, por meio dos diferenciais de educação, a desigualdade racial e a violação dos direitos de cidadania de negros negros se perpetuam.

Desigualdade ao nascer, adoecer e morrer

Uma série de indicadores de saúde tem sido utilizada para avaliar as condições de vida da população e, mais recentemente, a extensão das desigualdades raciais e da ação do racismo nesse campo. Esperança de vida ao nascer, taxas de mortalidade infantil, materna e de pessoas adultas, entre outros, permitem visualizar condições de vida que incluem precário acesso a serviços públicos de saúde (profissionais e instalações) de qualidade e saneamento básico etc. Esses números permitem, de forma indireta, apontar a crueldade do racismo, na limitação de vidas e produção de sofrimento. Vejamos:

Esperança de vida ao nascer – trata-se de um indicador que estima quantos anos uma criança nascida em determinada data poderá viver em média. Esse indicador é sensível às desigualdades raciais e de gênero, conforme se verifica no gráfico 4.

Gráfico 3 – Média de anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais por raça no Brasil

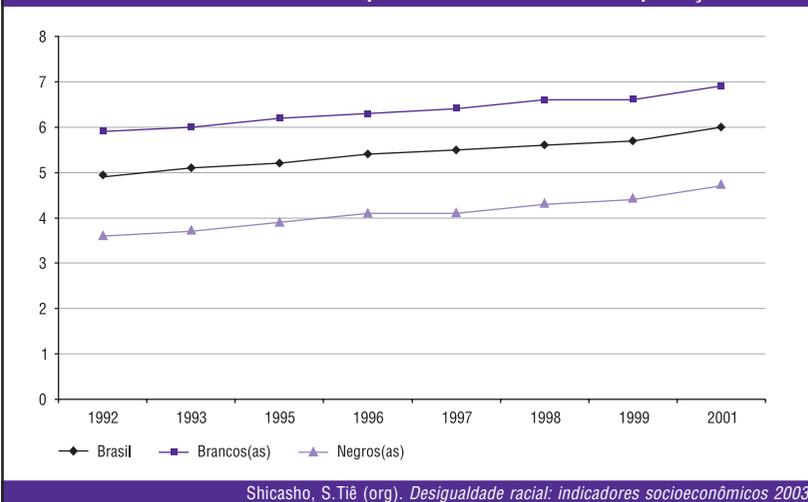
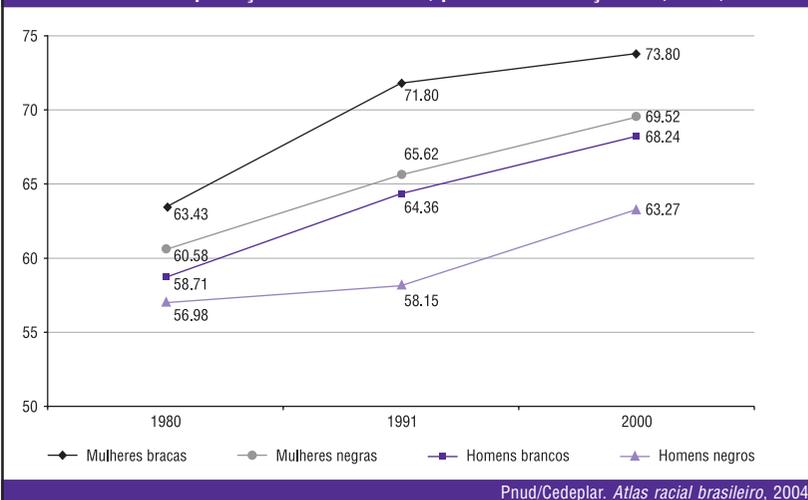


Gráfico 4 – Brasil: esperança de vida ao nascer, por sexo e cor/raça 1980, 1991, 2000



Segundo a equipe de pesquisa do *Atlas racial brasileiro*: “Se o ritmo de crescimento da esperança de vida dos homens negros permanecer o mesmo daquele observado entre 1991 e 2000, ainda levarão cerca de 20 anos para alcançar a taxa das mulheres brancas em 2000, que era de 73,8 anos”.

Apesar da evolução positiva da esperança de vida ao nascer no Brasil para toda a população, as desigualdades entre populações brancas e negras vêm aumentando. A distância entre as mulheres brancas e negras cresceu entre 1980 e 2000 de 2,85 para 4,28 anos. Entre os homens, a diferença cresceu de 1,73, em 1980, para 4,97 anos, em 2000. Assim, apesar do ganho em esperança de vida para todos os grupos, a desigualdade aumentou.

Taxa de mortalidade infantil – reflete diretamente o impacto das condições de vida. A mortalidade infantil vem decrescendo no país, porém ainda permanece alta, a despeito das iniciativas de longo prazo em desenvolvimento.

Um dado importante para a compreensão dos diferenciais entre pessoas negras e brancas produzidos pela presença do racismo na sociedade e na condução das políticas públicas foi apontado por Estela Cunha, em estudo comparativo desenvolvido em 2001 (Brasil, 2004). Ao analisar os impactos das políticas universalistas de redução da mortalidade infantil no país, a pesquisadora apontou que, de 1980 a 2000, a diferença entre os níveis de mortalidade infantil de pessoas negras e brancas menores de um ano passou de 21% para 40%, ou seja, praticamente dobrou a diferença entre os dois grupos.

Taxa de mortalidade materna – capta a existência de outros determinantes para além de fatores biológicos e fisiológicos, capazes de alterar as expectativas sobre gravidez e parto, além de retratar, de modo enfático, a consequência das desigualdades.

Dados coletados por Luís Eduardo Batista e sua equipe (Brasil, 2004) apontavam que “em 2000, a taxa de mortalidade das mulheres negras de 10 a 49 anos, por complicações de gravidez, parto e puerpério, foi 2,9 vezes maior que a apresentada para as mulheres brancas”. Esse resultado complementa as pesquisas empreendidas por Alerte Martins (Brasil, 2004) no estado do Paraná, que já haviam constatado ser o risco relativo de morte materna 7,4 vezes maior para as negras, entre 1993 e 1998.

O principal fator por trás dos diferenciais de mortalidade apresentados refere-se a causas evitáveis relacionadas ao acompanhamento pré-natal e à assistência ao parto de modo adequado, que demandariam medidas para a superação do racismo embutido nas relações entre profissionais de saúde e as mulheres negras pacientes, bem como medidas capazes de melhorar o acesso das mulheres negras a serviços de saúde em seus diferentes graus de complexidade.

Taxa de mortalidade de adultos(as) – expressa como as condições de vida influem, de modo contundente, na determinação da forma da morte.

A taxa de mortalidade por Aids é, atualmente, maior na população negra do que na branca. Segundo indicadores levantados por Luís Eduardo Batista e equipe, com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (SIM/Datasus), a taxa de mortalidade causada por HIV/Aids foi de 10,6 mortes em 100 mil mulheres brancas, enquanto para as negras este indicador foi de 21,5 mortes por 100 mil. Entre os homens brancos, a razão de mortalidade por HIV/Aids foi de 22,77 por 100 mil, ao passo que para os homens negros este indicador foi de 41,75 por 100 mil. (Paixão et al., 2004, p. 64)

Ao lado dos agravos à saúde da população negra ou à sua falta de acesso ao sistema de saúde, um dos principais fatores das altas taxas de mortalidade de pessoas adultas no país está vinculado ao tema da violência e segurança pública. Estudo de Gláucio Soares, pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), da Universidade Cândido Mendes (Ucam), apontou que a taxa de morte por homicídios entre as pessoas brancas, em 2000, foi de 20,1 por 100 mil habitantes, enquanto, para as pessoas negras, chegou a 34,6 (Soares e Borges, 2004).

Soares observou, ainda, durante o seminário Violência e Racismo, promovido pela Ucam e ocorrido em setembro de 2002:

- com base nas taxas por 100 mil habitantes, em 2001, para cada cem pessoas brancas assassinadas havia 170 negras (soma de “pretas” e “pardas”);

- se negros(as) e brancos(as) tivessem taxa idêntica de homicídios, 5.647 pessoas negras não teriam sido assassinadas no Brasil, em um único ano;
- as taxas homicídios de pessoas “pretas” e “pardas” são estatisticamente diferentes. As “pretas” em 2000 tiveram taxa de vitimização por homicídios 24% mais alta do que as “pardas”, indicando que a cor da pele influenciou o risco de ser assassinada e que, quanto mais preta, são maiores as chances de morrer dessa forma.

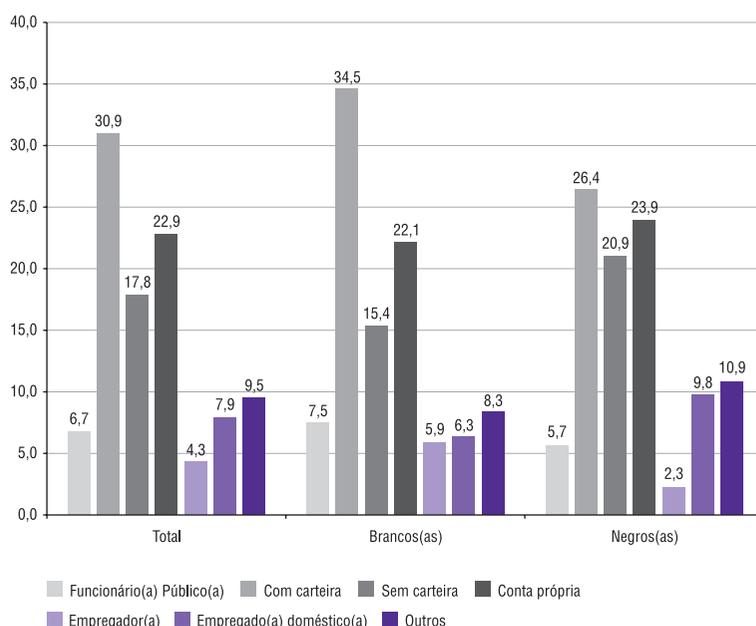
Desigualdade no mercado de trabalho

A presença negra no Brasil está vinculada, de forma intensa, ao mundo do trabalho do período escravista à República. Ele tem sido local privilegiado de produção e afirmação da diferença e da desigualdade entre brancos(as) e negros(as). Isso ocorre não apenas na hierarquização de posições, mas também na elaboração de acessos capazes de garantir a manutenção dessa desigualdade no longo prazo.

O gráfico 5, elaborado por Marcelo Paixão, exemplifica tais desigualdades.

Entre os diferenciais apresentados no mercado de trabalho, destaca-se a maior precariedade da inserção de negros(as). Tal situação repercute não apenas na vida cotidiana, no que se refere a diferenciais de renda e pobreza, mas também, a longo prazo, no acesso diferenciado à previdência social e, conseqüentemente, no maior grau de pobreza e indigência entre idosos e idosos negros em relação a brancos e brancas na mesma faixa etária.

Gráfico 5 – Distribuição percentual da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por posição na ocupação, segundo a cor ou a raça, Brasil 2001



Paixão, Marcelo et al., Conferência pela promoção da igualdade racial, 2004, p. 56.

Políticas públicas para reverter o quadro

Em diferentes momentos da história do Brasil, o Estado definiu políticas voltadas à população negra. Na maior parte das vezes, elas se dirigiram à contenção e ao controle da população, por meio de ações envolvendo fundamentalmente os aparelhos repressores do estado.

Entre as ações voltadas para a população negra ou que a envolviam prioritariamente, estão: a instituição e a extinção do tráfico transatlântico de africanos(as); a libertação de grupos especiais de escravos(as), como crianças e idosos(as); e o combate acirrado às diferentes formas de organização negra durante e depois da escravidão – no qual se inclui não apenas as expedições militares para destruição de quilombos, como a proibição às organizações urbanas e rurais de cunho étnico, cultural ou religioso.

A implantação da República explicitou um viés de controle populacional para esse segmento, marcadamente influenciado por teorias darwinistas e eugenistas surgidas no século XIX. A presença de tais teorias no Brasil buscava dar substância a um projeto republicano que valorizava a branquitude e a “pureza” racial, manifestando desejos de limitação ou extinção da população negra, para a produção de um país branco (“belo e puro”, como afirmou Silvio Romero).

Nesse capítulo, incluem-se iniciativas que vão desde a importação e o estímulo ao desenvolvimento econômico e ao enraizamento cultural de pessoas brancas européias (ou quase brancas, como as japonesas, judias, árabes, entre outras) às ações de eliminação física de negros(as), por meio do controle da capacidade de procriação das mulheres, da indisponibilidade ou disponibilidade precária e insuficiente de mecanismos de contenção de epidemias e outros agravos, como subnutrição, doenças diversas e miséria. Soma-se a esses danos, o assassinato maciço de homens negros, para além das altas taxas de mortalidade infantil.

É preciso ressaltar, ainda, outro forte viés da política de controle da população negra: o livre acesso das polícias a suas casas e comunidades, de modo violento e muitas vezes letal. Além disso, esse contingente é sistematicamente excluído do acesso às demais políticas e serviços disponibilizados pelo Estado ao restante da população (notadamente, as pessoas brancas).

De fato, o que se afirma aqui é a desigualdade racial como fruto de políticas estatais intensivas, que têm atacado mulheres e homens negros ao longo dos séculos no Brasil, na maior parte dos casos, com a convivência dos demais segmentos sociais. A apropriação do Estado por grupos específicos tem significado a produção de políticas adequadas aos desejos e às necessidades de brancos e brancas (em que pese a força do sexismo). Essa apropriação tem sido o motor e a garantia dos privilégios desses segmentos, não importando os regimes políticos em voga.

Assim, visto a partir de sua capacidade de produzir condições adequadas de sobrevivência

a determinados grupos, o Estado brasileiro é reconhecido como capaz de atender a necessidades ditas específicas. Esse reconhecimento abre caminho para a construção de um conceito de universalidade e de caráter público das políticas, fundado no empreendimento de ações diferenciadas voltadas para necessidades diversas de grupos específicos, mas buscando atender ao princípio constitucional da isonomia.

Cabe ressaltar que a construção do conceito de políticas públicas como direito de todas as pessoas, formalizado na Constituição de 1988, em muito se beneficia dos debates e da mobilização criada pela luta anti-racista e das propostas de promoção de igualdade racial. No entanto, o pleno significado de universalização que daí emerge não está disponível até o momento à população negra.

Ações afirmativas

As iniciativas de promoção da igualdade racial via políticas públicas, a rigor, deveriam debruçar-se sobre diferentes aspectos, considerando a multiplicidade de mecanismos racistas presentes nas mais variadas esferas, dentro e fora das políticas públicas. Para muitos desses aspectos, dados têm sido produzidos e apresentados, capazes de fundamentar estratégias e políticas capazes de reverter a condição de desvantagem com que a população negra participa da sociedade brasileira e do acesso aos bens produzidos.

Uma perspectiva importante, porém não exclusiva, é a que aponta como condição o desenvolvimento de ações afirmativas, considerado princípio constitucional em 2001 pelo Supremo Tribunal Federal. Conforme fartamente divulgado, tem o objetivo de tratar desigualmente os desiguais, como forma de superar desvantagens e possibilitar a igualdade.

Entre as diferentes ações necessárias para confrontar as desigualdades raciais, por meio de políticas públicas, nós, ativistas, apontamos:

- redistribuição e integração dos recursos de financiamento, de infra-estrutura e pessoal envolvidos na formulação e implementação das políticas, de modo a contemplar, prioritária e adequadamente, aquelas capazes de reverter as desigualdades;
- desenvolvimento de processos educativos capazes de levar em conta a necessidade de superação do racismo no sistema educacional, em seus mecanismos de desenvolvimento e nas relações sociais como um todo, até mesmo com a implementação de ações afirmativas voltadas à população negra;
- estabelecimento de condições igualitárias de acesso à saúde, pelo reforço ao Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo preparo continuado deste para atender adequadamente aos agravos mais comuns entre a população negra, além de fomentar, de modo permanente, mecanismos de enfrentamento do racismo institucional;

- definição de medidas de equidade, visando à distribuição não-racial das oportunidades de trabalho, no campo da macroeconomia, combinadas a ações de superação do acesso desigual ao mercado de trabalho;
 - acesso a infra-estrutura, incluindo habitação, saneamento, transporte, direito à terra urbana e rural, entre outros, de modo a possibilitar patamares aceitáveis para o desenvolvimento econômico e social das comunidades negras;
 - acesso à justiça, considerando o enfrentamento do racismo entranhado nos mecanismos judiciários, traduzido na presença majoritária de negros e negras em prisões, com penas mais extensas, comparativamente à reclusão e à condenação de brancos e brancas pelos mesmos crimes. Ao mesmo tempo, negros e negras têm tido bloqueado seu acesso às medidas reparatórias das violações de seus direitos;
 - ampliação ou redefinição do conceito de democracia, para além do jogo político que até o momento privilegia brancos e brancas. Isso implica não apenas a definição de políticas capazes de atuar na reversão das desigualdades raciais, mas também a efetiva participação da população negra como interlocutora, formuladora e gestora dessas políticas;
 - aprofundamento do diagnóstico das disparidades e da extensão do racismo. Apesar da disponibilidade crescente de dados sobre as desigualdades raciais, serão necessárias novas modalidades de investigação que possibilitem o aprofundamento das análises, para além da profusão de dados. O racismo e a extensão de seus impactos individuais e coletivos sobre pessoas negras, brancas e demais grupos da sociedade ainda demandam estudos capazes de subsidiar medidas de reparação e superação;
 - monitoramento e análise dos impactos das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades raciais, via produção de indicadores específicos, de modo que os resultados sejam compatíveis com os compromissos de realização de direitos;
 - realização de campanhas de mídia e outras de reeducação da sociedade, com o objetivo de confrontar o racismo nas esferas simbólicas e na produção de um ambiente comprometido com a superação das desigualdades;
 - incremento da cooperação internacional, reconhecendo-se que o racismo e as iniciativas de sua superação não se restringem a um único Estado nacional. O diálogo e a ação cooperativa entre Estados e sociedades é fundamental para a produção de novos patamares de atuação criativa.
- É importante salientar que as políticas devem incorporar a perspectiva da transversalidade do combate ao racismo e o princípio de ação afirmativa como parte da gestão. Ou seja, as administrações

públicas nos diferentes níveis devem criar mecanismos de incorporação de negras e negros em seus quadros, incluindo os cargos de chefia.

Outra necessidade é a produção de informações e a divulgação contínua de dados, relatórios e elementos capazes de explicitar para gestoras e gestores públicos e a população o compromisso permanente do Estado com o combate às desigualdades raciais.

O que foi feito nos últimos dez anos

É preciso reconhecer que datas, eventos e efemérides não são suficientes para a ação contundente no enfrentamento do racismo. Trata-se, portanto, de reconhecer e destacar o caráter sistêmico e continuado da luta contra o racismo. É a partir dessa perspectiva que empreendemos a análise dos efeitos da 3ª CMR no Brasil.

A convocação da 3ª CMR significou uma oportunidade inédita de mobilização do Estado brasileiro e da sociedade civil em torno dos temas relacionados ao racismo, permitindo não só uma observação de sua incidência no país, mas também um olhar sobre a diáspora africana, em especial na América Latina e no Caribe. As análises compartilhadas por diferentes vertentes do movimento de mulheres negras e do movimento negro apontavam para uma oportunidade única de confronto do racismo, por meio da mobilização maciça em torno do Estado e dos demais segmentos da sociedade civil, para a produção de ações efetivas capazes de alterar a vida da população negra. Na compreensão de muitas pessoas, era dar o passo adiante dos resultados produzidos pela Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e demandar do Estado soluções mais efetivas de combate ao racismo.

Desde então, organizações de mulheres e homens negros passaram a delinear uma agenda intensa para a participação expressiva do país – governo e sociedade – na conferência, passo importante para a produção de resultados nacionais. Uma estratégia definida por setores das organizações negras que também deve ser destacada foi a de incluir no processo a mobilização da população branca, suas organizações e outros movimentos sociais até então ausentes ou que tiveram presença limitada na luta anti-racismo.

Diferentes setores avaliam que, de fato, o processo e os acordos da 3ª CMR vieram a significar, antes de tudo, a ampliação dos espaços de disputa contra o racismo, bem como a mobilização de novos atores e a inserção em novas estruturas estatais. Para analisar os passos dados desde Durban até aqui, é interessante debruçarmo-nos sobre dois diferentes aspectos da ação: o que se refere às políticas estatais e o relacionado à sociedade civil.

No campo das políticas públicas, o processo de Durban e seus acordos abarcam os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. O governo FHC participou efetivamente da conferência na África do Sul, tendo negociado e ratificado as propostas apresentadas.

Medidas adotadas nos governos FHC

Levantamento empreendido por Marcelo Paixão e colaboradoras (2004, p. 93-96) aponta 41 medidas no âmbito do poder executivo, durante o governo FHC, distribuídas por nove ministérios – Educação, Relações Exteriores, Cultura, Saúde, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Planejamento, Orçamento e Gestão, Trabalho e Emprego – e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Entre as medidas empreendidas durante o governo FHC, resultantes ou não da elaboração do GTI, cabe destacar as seguintes:

- criação de Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental, considerando a necessidade de valorização da população negra;
- criação do Programa Diversidade na Universidade, para a promoção do acesso ao ensino superior de grupos excluídos, em particular as populações negras e índias;
- concessão de bolsas de estudo a negras e negros para curso preparatório do Instituto Rio Branco, destinado à carreira diplomática;
- articulação entre o Ministério da Cultura e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para titulação de terras quilombolas;
- programas de ações afirmativas nos Ministérios da Cultura, da Justiça e do Desenvolvimento Agrário, com reserva de 20% de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) para negros(as) e de contratação de serviços de terceiros. No ano 2002, foi criado o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que abrange toda a administração pública federal;
- elaboração de proposta de política de saúde da população negra, que tem entre seus itens: a efetivação do Programa de Anemia Falciforme – doença sangünea hereditária que atinge principalmente afrodescendentes –, o apoio a pesquisas sobre o tema e o treinamento de profissionais;

- elaboração do *Manual de doenças mais importantes por razões étnicas na população brasileira afrodescendente*;
- inclusão do quesito raça/cor nos formulários de Declaração de Nascidos Vivos e de Declaração de Óbitos;
- elaboração do Programa de Direitos Humanos, com um capítulo dirigido à população negra;
- criação de núcleo de estudo sobre raça e gênero e seus impactos sobre a reforma agrária, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- estabelecimento de uma linha de estudos e pesquisas sobre desigualdades raciais, discriminação e políticas públicas entre o Pnud e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Ipea;
- implementação de ações afirmativas no âmbito da publicidade do governo federal e definição de orientações básicas antidiscriminatórias na publicidade contratada;
- implementação do Programa Brasil Gênero e Raça – Todos Unidos pela Igualdade de Oportunidades, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego;
- criação do Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação;
- inclusão do quesito raça/cor nos formulários de informação sobre emprego e desemprego (Relação Anual de Informações Sociais – Rais; Cadastro de Empregados e Desempregados; Plano de Qualificação Profissional – Planfor);
- assinatura de protocolo de cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos, para a promoção da igualdade racial e étnica no trabalho.

Em 1995, FHC já afirmava, em seu discurso de posse, o reconhecimento da vigência de problemas específicos enfrentados pela população negra na sociedade brasileira.

Confrontado diretamente pela mobilização provocada pela Marcha Zumbi dos Palmares, o governo FHC tomou, no período entre 1995 e 2002, uma série de medidas para a produção de respostas estatais à desigualdade racial. Entre elas, devemos assinalar a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para Valorização da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça, formado por oito representantes de diferentes ministérios e oito da sociedade civil. Esse grupo, lançado em 20 de novembro de 1995 e instalado

em fevereiro de 1996, teve como atribuição desenvolver propostas de ação para a igualdade racial.²

Também no período, o poder judiciário empreendeu medidas relativas a ações afirmativas na contratação de serviços de terceiros, com cota de 20% para negros e negras (Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal Federal). Além disso,

2 Suas atividades foram organizadas em subgrupos para o trabalho em 16 áreas: informação (quesito cor); trabalho e emprego; comunicação; educação; relações internacionais; terra (remanescentes de quilombo); políticas de ação afirmativa; mulher negra; racismo e violência; saúde; religião; cultura negra; esportes; legislação; estudos e pesquisas; e assuntos estratégicos.

todas as instâncias judiciárias comprometeram-se a fazer cumprir os dispositivos constitucionais e legais que vedam a discriminação racial.

A característica principal do conjunto de medidas desencadeadas nesse período é a fragmentação e sua incapacidade de produzir mudanças estruturais tanto no racismo institucional, que impregna as políticas e seus diferentes órgãos executores, como na melhoria das condições de vida da população negra. Não deixa de ser emblemático o fato de o GTI e grande parte das medidas elencadas jamais terem sido extintos, ainda que sua operacionalidade tenha sido esvaziada ao longo dos anos de governo FHC, sem continuidade no governo Lula.

No entanto, é preciso assinalar que as medidas partiam de proposições elaboradas e inseridas na agenda federal pela mobilização política negra, a partir de ações que contaram com pouco – ou nenhum – respaldo dos demais setores da sociedade civil interessados em transformação.

Secretaria especial

Ao governo Lula, empossado em 2003, coube a vantagem de assumir a direção da política nacional imediatamente após a 3ª CMR e da implantação de diferentes iniciativas no plano federal, tendo encontrado um ambiente propício à tomada de decisões para o aprofundamento do anti-racismo no Brasil. Nessa época, resultados de iniciativas empreendidas no governo anterior, principalmente estudos e pesquisas, forneciam ao governo federal uma profusão crescente de dados para fundamentação das ações que lhe caberiam desenvolver. Isso sem falar da intensa mobilização social, em especial a do movimento de mulheres negras e do movimento negro, intensificada pela produção de uma agenda capaz de permitir a eleição de um candidato não-branco, nordestino e de baixa escolaridade para a liderança da nação.

Nesse contexto, em março de 2003, foi criada, por medida provisória, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada à Presidência da República e que dá *status* de ministra à sua secretária, ainda que o órgão não tenha a estrutura (tampouco o orçamento) de um ministério.

Transformada na Lei 10.678, de 23 de maio de 2003, as atribuições da Seppir estão assim definidas:

Art. 2º - À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância [...].

Os objetivos da Seppir incluem:

- promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância com ênfase na população negra;
- acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial;
- articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais;
- promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção da igualdade e ao combate à discriminação racial ou étnica;
- auxiliar o Ministério das Relações Exteriores nas políticas internacionais, no que se refere à aproximação de nações do continente africano.

Em 20 de novembro de 2003, data que marca o Dia Nacional da Consciência Negra, a Presidência da República instituiu, por decreto, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), cujo objetivo é:

Redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.

Tal objetivo, ainda segundo o decreto presidencial, deveria ser alcançado mediante a realização de objetivos específicos de defesa de direitos, ação afirmativa e articulação temática de raça e gênero.

Propostas da Seppir

As ações definidas pela Presidência a serem empreendidas pela Seppir, em parceria com os demais órgãos da administração federal e com base no orçamento já vinculado a esses órgãos, eram:

- implementação de modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial, que compreenda conjunto de ações relativas à qualificação de servidores e gestores públicos, representantes de órgãos estaduais e municipais e de lideranças da sociedade civil;
- criação de rede de promoção da igualdade racial, envolvendo diferentes entes federativos e organizações de defesa de direitos;
- fortalecimento institucional da promoção da igualdade racial;
- criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial:
 - aperfeiçoamento dos marcos legais;
- apoio às comunidades remanescentes de quilombos;
- incentivo ao protagonismo da juventude quilombola:

- apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas;

- desenvolvimento institucional em comunidades remanescentes de quilombos;

- apoio sociocultural a crianças e adolescentes quilombolas;

- incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho;
- incentivo à formação de mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços;
- incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas;
- apoio aos projetos de saúde da população negra;
- capacitação de professores e professoras para atuar na promoção da igualdade racial;
- implementação da política de transversalidade nos programas de governo;
- ênfase à população negra nos programas de desenvolvimento regional;
- ênfase à população negra nos programas de urbanização e moradia;
- incentivo à capacitação e aos créditos especiais para apoio ao(a) empreendedor(a) negro(a);
- celebração de acordos de cooperação no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul);
- incentivo à participação do Brasil nos fóruns internacionais de defesa dos direitos humanos;
- celebração de acordos bilaterais com o Caribe, países africanos e outros de alto contingente populacional de afrodescendentes;
- realização de censo de servidores(as) públicos(as) negros(as);
- identificação do Índice de Desenvolvimento Humano da população negra;
- construção do mapa da cidadania da população negra no Brasil.

No documento de apresentação dessa política nacional de promoção da igualdade racial, a Seppir afiança que:

[...] a despeito das experiências registradas anteriormente, localizadas, dispersas e provisórias, institui-se agora, para além de uma política de governo, uma política de Estado, uma política perene que inscreve a promoção da igualdade racial como uma das prioridades da agenda política do Estado brasileiro.

Como passo adiante da Política de Promoção da Igualdade Racial, foi convocada uma conferência nacional (Conapir), com a atribuição de estabelecer diretrizes a um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

As ações empreendidas pela Seppir no primeiro ano de governo (2003–2004) são apresentadas no quadro a seguir, preparado segundo levantamento de Marcelo Paixão e sua equipe (2004, p. 97-98).

Ações do governo federal para a promoção da igualdade racial, 2003–2004

AÇÕES	ATIVIDADES
Apoio às comunidades remanescentes de quilombolas	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto Juventude Quilombola: Ampliando Horizontes, parceria da Seppir com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). • Programa Petrobras Fome Zero, desenvolvido em dez comunidades prioritárias. • Programa Fome Zero, em 150 comunidades. • Programa Comunidades Quilombolas no estado de Alagoas. • Ação Kalunga. • Regularização fundiária, em 116 comunidades. • Eletrificação rural, em 29 comunidades. • Abastecimento de água e saneamento básico, em 13 comunidades. • Programa Nacional de Agricultura Familiar, em dez comunidades. • Projetos de desenvolvimento sustentável e geração de renda para 11 comunidades.
Inclusão e desenvolvimento econômico: trabalho, emprego e renda para a população negra	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Ações Afirmativas do Instituto Rio Branco: relançamento do programa de concessão de bolsas a candidatos(as) afrodescendentes para o curso preparatório da carreira de diplomacia. • Programa Primeiro Emprego e Projeto Empreendedores Afro-brasileiros. • Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego. Foram firmados convênios com a região do grande ABC paulista, o estado da Bahia, o Vale do Jequitinhonha e o município de São Paulo. • Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil.
Cultura negra e combate à intolerância religiosa	<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas educativas de combate ao preconceito e à discriminação: Campanha <i>Ação Afirmativa – Atitude Positiva</i>, em parceria com o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap) e Projeto Identidade e Resistência – 90 anos e Arte de Abdias do Nascimento. • Projeto História e Cultura Afro-Brasileira. • Projeto Cantando História. • Projeto Sergipe Igual para Todos – Semear. • Projeto A Cor da Cultura.
Produção do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à pesquisa “Discriminação racial e preconceito de cor no Brasil”, realizada pela Fundação Perseu Abramo.
Inclusão da população negra no sistema educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Inclusão da População Negra na Educação Brasileira. • Implementação da Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, referente ao ensino de história da África no ensino público. • Ações voltadas à capacitação de professores(as), tendo em vista a aplicação da Lei 10.639. • Convênio com o Programa Diversidade na Universidade. • Elaboração de Projeto de Lei, pela Seppir em parceria com o MEC, voltado para garantir o sistema de reserva de vagas para pessoas negras e indígenas nas instituições de ensino superior. • Apoio à implantação, na Universidade de Brasília (UnB), do curso de pós-graduação <i>lato sensu</i> “Culturas negras no Atlântico”.
Saúde da população negra	<ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do termo de compromisso com o Ministério da Saúde para implantação da Política Nacional de Saúde da População Negra. • Apoio à realização da 12ª Conferência Nacional de Saúde. • Apoio à realização do seminário “Saúde da população negra no plano nacional de saúde: ações afirmativas para avançar na equidade”.

Poucos avanços

A Seppir foi a promessa governamental do desenvolvimento de ações aprofundadas contra a discriminação racial e a desigualdade (apesar de passar ao largo, em seus textos oficiais, do confronto ideológico em torno do racismo). No entanto, já alcançada a metade do mandato governamental de Lula, é possível afirmar que os objetivos definidos não foram e não serão alcançados, exceto parcialmente e de forma fragmentária.

O Congresso Nacional tem em tramitação, desde o ano 2000, o Projeto de Lei 3.198, apresentado pelo então deputado Paulo Paim, que “institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”. Esse projeto, atualmente com um substitutivo, dispõe-se a garantir novo arcabouço legal para ações de enfrentamento da desigualdade racial em diferentes áreas (saúde, educação, cultura, esporte, lazer, religião, mercado de trabalho e sistema de cotas), mas até o momento não foi votado em definitivo. Isso apesar de o governo federal, tanto na gestão de FHC como na de Lula, ter tido maioria suficiente no legislativo capaz de votar ações para o combater as desigualdades, e a despeito de o próprio Congresso ter instituído uma frente parlamentar para tratar desses temas.

De acordo com o texto-base da 1ª Conapir,

desde a abolição da escravidão, em 1888, até os dias de hoje, pela primeira vez, o governo federal propõe à sociedade brasileira o debate público em torno da construção de uma política de Estado voltada para a erradicação das desigualdades raciais [...]. (Brasil, 2005)

Apesar de o governo federal estar dando maior destaque à questão racial, é preciso assinalar o exagero da afirmação e o não-reconhecimento dos créditos devidos ao movimento negro, uma vez que o debate, inaugural e abrangente, tem sido tarefa exercida por tal movimento, com exclusividade.

Não há novidade na tentativa de apagamento das lutas sociais e na autopromoção, mas a afirmativa feita anteriormente ocorre numa gestão que se define como tributária e parceira da sociedade civil. Essa desvalorização do movimento negro marcou não só os governos FHC, como tem sido característica do governo Lula, e precisa ser desmascarada.

No que se refere à ação governamental propriamente dita para o confronto do racismo e suas conseqüências, pelos resultados apresentados até o momento, a palavra-chave empreendida é a retórica.

O racismo e a produção da inferioridade de grupos populacionais baseados em critérios difusos (fenotípicos e/ou culturais) não são novidade no mundo. Conforme já observamos neste texto, eles têm sido ferramenta fundamental na construção das diferentes fases da república brasileira. E vêm se beneficiando de diferentes estruturas e sistemas de administração estatal, penetrando nos distintos territórios da vida social, econômica e política. Como uma das bases

fundamentais para a implantação e disseminação do capitalismo no mundo, o racismo estrutura a modernidade capitalista brasileira, em sua autoafirmação democrática.

Apenas experiências-piloto

As mudanças recentes no mundo, definidas como globalização ou neoliberalismo, tiveram nos governos FHC e Lula aliados potentes. Fórmulas generalistas e perniciosas disseminadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional foram produzindo um quadro de privilégio do sistema financeiro, em detrimento de toda a sociedade, com sacrifícios e violações de direitos intensificados contra os grupos populacionais subordinados. No Brasil e fora daqui, a população negra encabeça a lista dos mais espoliados. A regra da acumulação implica desde sempre espoliação (que outras correntes de pensamento chamavam de mais-valia), e a vantagem neoliberal é fazer isso a partir de comandos transmitidos eletronicamente, distantes do contato face a face.

Vale recordar que essa implementação neoliberal – dita modernizante – tem sido denunciada e atacada desde então por diferentes setores, até mesmo pelo movimento social anti-racista. Suas principais conseqüências são: a ampliação das disparidades e a redução do espaço público e da ação do Estado. Isso ocorre por meio da retirada maciça dos recursos destinados às políticas públicas, transferindo-os de forma perniciosa para o setor financeiro, sob o eufemismo de superávit primário, pagamento de dívida e coisas do tipo.

Se a desigualdade racial se estabelece e se mantém pela distribuição seletiva dos bens públicos, fica visível que a manutenção das formas econômicas que privilegiam os setores financeiros nacionais e internacionais e o aprofundamento de políticas redutoras da esfera pública e social nos padrões das últimas décadas inviabilizam qualquer objetivo de “redução das desigualdades raciais no Brasil”, como se dispôs o governo Lula.

Ora, a ação estatal é o eixo fundamental no enfrentamento do racismo e da desigualdade racial. Isso tem sido afirmado há décadas pelas organizações negras. À medida que governos agem para a redução da esfera estatal, a partir das fórmulas neoliberais de Estado mínimo, diminuem as possibilidades de esse Estado se tornar agente de justiça e cidadania. Retrato disso são as reduções sistemáticas do orçamento destinado às políticas sociais, os contingenciamentos das verbas e as iniciativas débeis de confronto à desigualdade racial.

Ainda assim, é preciso reconhecer que a criação de estruturas como o GTI e a Seppir significam um reconhecimento das demandas apresentadas pela população negra, bem como suas ações partem de proposições elaboradas pelo movimento social e satisfazem a alguns aspectos da luta.

Por outro lado, o conjunto de políticas empreendidas pelos governos ao mesmo tempo desautoriza seu alegado compromisso anti-racista e pela equidade. Serão sempre experiências-piloto

que nunca se desdobram, iniciativas de curto espectro, incapazes de impactar a vida da nação, de fomentar a justiça social, restabelecer a dignidade da população negra, independentemente da retórica que utilizem.

Os desafios de Durban

A 3ª CMR é afirmada pelo movimento anti-racista como fundamental para o processo de alargamento de agendas e de aprofundamento das ações. No entanto, ela tem sido considerada apenas por nós, ativistas no Brasil e em outros países da América Latina.

O neoliberalismo tem confrontado as Nações Unidas, como forma de desqualificar os resultados (parcos) de sua agenda social. Estão sob ataque os direitos humanos, o desenvolvimento, os direitos das mulheres e das crianças e o combate ao racismo. Dirigentes das nações têm subordinado suas agendas aos interesses dos fluxos de capitais instáveis, velozes, monopolizados, ao passo que países como os Estados Unidos subordinam suas agendas militares e políticas (na verdade, a primeira substitui a segunda) aos interesses imediatos das empresas.

Imediatamente ao fim da conferência de Durban, houve o ataque em Nova York, por ativistas da Al Qaeda, e muitas nações não hesitaram em traír seus acordos recém-pactuados em nome de uma guerra de civilizações. Neste contexto, quantos se comprometeram com o anti-racismo?

Ao que parece, a resposta possível é a de que a sociedade não desistiu, principalmente o movimento de mulheres negras, o movimento negro e alguns outros movimentos sociais que, por diferentes maneiras, advogam o anti-racismo como parte das ações de justiça, de equidade e transformação social. Ao mesmo tempo, continuam fazendo pressão sobre o Estado com suas demandas, no sentido da manutenção e ampliação dos espaços já conquistados.

O maior impacto de Durban, de fato, está na ação política da sociedade organizada, principalmente no Brasil. Afinal, são poucas as agendas que, ao advogarem as lutas de transformação social, ainda resistem em incorporar o anti-racismo (ao lado do anti-heterossexismo³) como fundamento da ação.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que o processo da conferência permitiu tensionar um pouco mais governos dos diferentes níveis, apesar de suas respostas serem ainda pífiás. A sociedade civil não-negra também necessita ir além e radicalizar nas ações adequadas aos compromissos assumidos. No entanto, novas alianças nos aparelhos de Estado, bem como na sociedade, têm sido realizadas, possibilitando a ampliação do ambiente comprometido com a ação de mudança. Além disso, deve-se à movimentação de Durban a

3 Por heterossexismo, entende-se a crença de que a heterossexualidade é o único modelo possível para as relações românticas ou sexuais.

potencialização de propostas de ações afirmativas, que, neste momento, impactam as universidades brasileiras e reduzem um pouco a margem de atuação das pessoas privilegiadas.

Aproxima-se a reunião das Nações Unidas para a análise dos ganhos produzidos pelos acordos da 3ª CMR. A participação do Brasil deverá ser desenvolvida com cuidados por parte da sociedade civil, em razão da simples constatação de que, se acompanharmos o comportamento dos indicadores socioeconômicos da população negra desde Durban até hoje, é possível dizer que sua situação se manteve estável ou piorou.

No entanto, na perspectiva do simbólico, a existência da Seppir (com seu quadro majoritariamente negro), o reatamento das relações com o continente africano, o perdão pela escravidão e outras medidas do atual governo fazem parecer que algo está sendo feito. E está. Contudo, a análise dos números, tão ao gosto da facção economicista da gestão federal, exige muito mais do que gestos simbólicos.

A desigualdade racial ocorre em ambos os planos, material e simbólico, é verdade. Mas é no campo da sobrevivência material que se está produzindo a maior quantidade de mortes e mais sofrimento. Portanto, a convivência com a retórica governamental deve ser fortemente desautorizada por todas e todos.

E mais, quando se avizinha a Marcha Zumbi dos Palmares + 10, ou seja, a intensificação da mobilização das organizações negras em direção à capital federal, de forma maciça, é preciso que o joio seja separado do trigo. É o que estamos fazendo. A marcha é e será uma resposta às manobras diversionistas e à retórica governamental para encobrir a traição das causas sociais e da causa anti-racista em particular. Mais uma vez, e como sempre, a população negra seguirá em busca de um novo pacto. O lado de lá que se prepare. ■

Referências

- BRASIL. Ministério da Saúde. *Cadernos de textos básicos do Seminário Nacional de Saúde da População Negra*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Seppir. *Estado e sociedade: promovendo a igualdade racial*. 2005. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/seppir/conferencia_base.pdf>. Acesso em: 25 set. 2005.
- IPEA. *Radar social*. 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar.htm>. Acesso em: 25 set. 2005.
- PAIXÃO, Marcelo et al. *Conferência pela promoção da igualdade racial*. 2004. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/ppcor/0339.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2005.
- PNUD; CEDEPLAR. *Atlas racial brasileiro*. 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_racial/index.php>. Acesso em: 25 set. 2005.
- SHICASHO, Sônia Tiê (Org.). *Desigualdade racial: indicadores socioeconômicos, Brasil 1992-2001*. Brasília: Ipea, 2002.
- SOARES, G. A. D. ; BORGES, D. A cor da morte. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 209, p. 26-31, 2004.

Violência, insegurança e cidadania: reflexões a partir do Rio de Janeiro

Particularismo e intolerância vêm marcando a percepção social sobre os direitos de cidadania e estimulando uma crescente segmentação do território urbano. No caso da cidade do Rio de Janeiro, a atribuição de um vínculo social e moral entre moradores(as) de favelas e o crime violento reedita o tema das “classes perigosas”, renovando e aprofundando velhos estigmas, e altera significativamente o lugar das favelas e das pessoas que habitam a cidade.

Márcia Pereira Leite*

Desde meado da década de 1980, a violência associada ao tráfico de drogas vem crescendo em frequência e intensidade nas grandes cidades brasileiras. Assaltos, roubos, seqüestros, tiroteios e balas perdidas somam-se a homicídios de jovens,¹ rebeliões em presídios e instituições de jovens infratores(as), paralisações do comércio, escolas e serviços públicos por ordens de bandidos, muitas vezes emitidas do interior de prisões de “alta segurança”. Experimentados diretamente pela população ou compartilhados pela mídia, esses atos geram a percepção e o sentimento de que, doravante, a vida nas metrópoles só será possível sob o domínio do medo, o cerceamento da sociabilidade, o controle dos territórios e o encolhimento do espaço público,² produzindo estados de opinião que encontram tradução nas metáforas de guerra e de cidades partidas, amplamente difundidas nas referências à violência urbana em nosso país.

No Rio de Janeiro da década de 1980, os elevados índices de violência expressavam o novo perfil do tráfico de drogas, que se conectara aos cartéis internacionais para promover a entrada de cocaína em larga escala no mercado brasileiro. Desde então, o tráfico de drogas tornou-se um negócio oligopolizado que movimenta bilhões de

dólares e envolve sofisticados circuitos de comercialização no atacado e de lavagem de dinheiro, além de se articular ao tráfico de armas. Com a alta lucratividade da distribuição de drogas, os confrontos armados entre quadrilhas rivais pelos pontos de venda e os embates desses bandos com a polícia tornaram-se freqüentes, levando-os a desenvolverem estratégias de controle cada vez mais estrito sobre os territórios onde essa ponta de distribuição se concentrou – favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos clandestinos, bairros pobres e periféricos – e sobre sua população residente.

As razões dessa concentração vão desde as condições morfológicas – no caso das favelas cariocas, seus traçados de ruas labirínticos, de difícil acesso às partes mais internas ou elevadas e, quando situadas em morros, sua excelente visibilidade das ruas (Silva, 2002) – até sua condição de territórios quase desérticos de instituições estatais e serviços públicos que materializem um efetivo acesso de seus moradores e moradoras à cidade.³

Neste cenário, o medo do crime violento associou-se ao aumento do preconceito e da discriminação em relação à população que vive nesses territórios, gerando apoios, mais ou menos explícitos, de consideráveis segmentos das camadas médias e abastadas e setores da mídia, a políticas repressivas de segurança pública, que prespõem a incompatibilidade entre resultados eficientes no combate à violência urbana e respeito aos direitos civis de moradores e moradoras dos territórios favelados. Assim, vêm se renovando e aprofundando as barreiras para seu pleno direito à cidade e à cidadania.

É sobre este tema que me detenho neste artigo. Analiso o lugar das favelas e de seus habitantes no Rio de Janeiro, demonstrando sua estreita vinculação ao particularismo e à intolerância que vêm marcando a percepção social sobre os direitos de cidadania e à crescente segmentação do território urbano. Examinando algumas formulações de moradores(as) de favelas e dirigentes de suas organizações comunitárias (igrejas, associações, grupos de mulheres e de direitos humanos) sobre suas experiências com as diversas modalidades de violência em seus locais de moradia, isto é, com o terror e a violência praticados tanto por quadrilhas de traficantes de drogas como por grupos policiais em tese dedicados a seu combate. Por fim, indico muito brevemente alguns cursos de ação que esse contexto torna virtualmente possíveis, considerando-os como desafios para uma democratização substantiva da vida social.

O foco no Rio de Janeiro deve-se não só a razões de tempo e espaço, conforme é usual alegar em textos desse tipo, mas à minha escolha por realizar pesquisas qualitativas que, ouvindo a população mais vulnerável à violência – moradores e moradoras dos territórios favelados –,⁴ possa trazer outras vozes ao debate público sobre violência e insegurança. E ainda ao rendimento analítico de tomar a cidade como caso exemplar, sem deixar de considerar alguns estudos que analisam, com profundidade e consistência, dinâmicas correlatas em outras metrópoles brasileiras. Entretanto, pela visibilidade e ressonância que a criminalidade violenta alcançou no Rio de Janeiro, a cidade representa hoje uma espécie de laboratório de políticas relacionadas aos conflitos urbanos e à segurança pública no país.

* Socióloga e professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

1 “Educação de jovens em situação de risco”, pesquisa realizada pelo Viva Rio com base nas estatísticas oficiais, revelou que, em 2001, 65% das mortes de rapazes de 15 a 19 anos, na cidade do Rio de Janeiro, foram provocadas por armas de fogo. O risco de um jovem dessa faixa etária ser assassinado no Rio é quatro vezes maior do que na média do conjunto de moradores e moradoras, especialmente se pobre, negro ou mestiço, morador de favela e com alguma proximidade das redes de tráfico, como indicou a pesquisa pioneira de Soares e colaboradores (1996).

2 Ver, por exemplo, os artigos reunidos no excelente volume organizado por Ribeiro (2004) e o balanço efetuado por Lago (2005).

3 Essa questão parece ser hoje – mais do que a da propriedade, que é muito diversa nas próprias favelas – um dos principais elementos a definir na percepção social uma mesma condição que aproxima, na qualidade de territórios favelados (como adiante me refiro indistintamente a esses locais), conjuntos habitacionais, loteamentos clandestinos, bairros pobres e periféricos e favelas.

4 Refiro-me aos depoimentos recolhidos nas pesquisas sobre violência, cidadania e ação coletiva que venho realizando desde 1999: entrevistas com cerca de 80 moradores(as) e lideranças de favelas, registros de suas falas em diversas reuniões, fóruns de movimentos sociais e atos públicos, bem como entrevistas em jornais e sites de ONGs e de movimentos sociais

Entre medos e metáforas

As favelas são um fenômeno antigo na cidade do Rio de Janeiro. As primeiras surgiram no fim do século XIX, quando a população de baixa renda, que não tinha condições de pagar alugueis nos subúrbios, nem o transporte cotidiano para o trabalho, começou a ocupar os morros próximos às fábricas, ao comércio e/ou às habitações das camadas médias e abastadas, em busca de emprego. Cronistas, reformadores sociais e administradores públicos foram os primeiros a produzirem relatos sobre as favelas, construindo uma imagem negativa que até hoje perpassa pelo imaginário da cidade. Elas foram representadas como *locus* da pobreza e da marginalidade. Os relatos enfatizavam a degradação sanitária do local, associando-a às características das pessoas que as habitam. Argumentavam que só se adaptariam àquele ambiente pessoas moralmente degradadas, ou seja, malandros, prostitutas, indivíduos que recusavam o trabalho honesto, não aceitavam as normas sociais, desafiavam as leis e as autoridades públicas. Envolveriam, portanto, um potencial de violência e ruptura passível de ser atualizado a qualquer conflito (Valladares, 2000).

Mesmo consideradas um problema social e estético, estigmatizadas, proibidas e, algumas vezes, removidas, as favelas expandiram-se em número de unidades, domicílios e população residente. De 1940 a 1980, quando o país experimentou o “ciclo de ouro” de sua industrialização, o crescimento das favelas estava fortemente associado à migração interna.⁵ As favelas eram praticamente a única alternativa de moradia para a população rural que chegava à cidade sem possibilidade de se inserir em seu mercado formal de habitação. Migrantes ocupavam uma área ainda pouco habitada, alugavam “barracos” ou moravam de favor na casa de familiares instalados em favelas mais consolidadas. Já na década de 1990, com o esgotamento desse modelo, o crescimento do número de favelas e de sua população residente desvinculou-se do êxodo rural, encontrando sua dinâmica nas altas taxas de desemprego⁶ e no empobrecimento

da população urbana.⁷ Atualmente, cerca de 20% dos 5.858 mil da cidade do Rio de Janeiro moram em suas 752 favelas.⁸

Políticas de urbanização das favelas vêm sendo desenvolvidas, de modo intermitente, desde a década de 1980.⁹ Ainda hoje, entretanto, os equipamentos e serviços urbanos não foram universalizados nas favelas e sua qualidade é consideravelmente inferior à proporcionada nas áreas formais (bairros) do Rio de Janeiro. Além disso, seu funcionamento, sua generalização e/ou sua expansão ainda estão, muitas vezes, condicionados a políticas clientelísticas tradicionais no país (Silva, 1967). A população residente em favelas é constituída, em sua maioria e apesar de sua conhecida heterogeneidade (Preteceille e Valladares, 1999), de trabalhadores e trabalhadoras pobres e sem qualificação profissional, analfabetos(as) ou com poucos anos de estudo, cuja fragilidade no mercado de trabalho revela-se nas altas taxas de desemprego e em sua inserção marginal e/ou temporária no trabalho informal, com baixos salários/renda, sem proteção legal e sem acesso aos direitos sociais.

Sua cidadania é precária: não lhes são garantidos os direitos à habitação, ao saneamento, ao lazer e à cultura, nem o pleno acesso à justiça. À urbanização deficiente nesses locais soma-se a inexistência do reconhecimento e da proteção de seus direitos civis,¹⁰ uma vez que não há um sistema permanente e eficiente de segurança nas favelas que reconheça sua dignidade como pessoas e se volte para a proteção de suas vidas, liberdades e posses.

Essa função foi delegada pelo Estado, em meado do século passado, às associações de moradores; a polícia no máximo permanecia na entrada das favelas com o claro objetivo de proteger os bairros das favelas. Hoje, não se trata de dizer que o Estado esteja ausente das favelas. Mas sua presença caracteriza-se pela prestação

de serviços de baixa qualidade, pela cooptação das lideranças de favelas, pelo clientelismo e ineficiência das instituições estatais, pela brutalidade policial e desrespeito aos direitos civis de seus habitantes, que não têm reconhecido e garantido seu estatuto de cidadania (Miranda e Magalhães, 2004; Silva, 2002).

Tráfico de drogas, violência e estigma

Até o fim da década de 1980, a representação negativa das favelas como locais da pobreza e da marginalidade era contrabalçada por sua valorização como berço do samba, do carnaval e da cultura popular. A partir da década de 1990, entretanto, quando as favelas passaram a ser tematizadas sobretudo pela violência e pela insegurança que trariam aos bairros, adensaram-se os estigmas sobre seus moradores e suas moradoras. O aumento do número de habitantes nesses locais e mesmo seu trânsito pelas áreas em torno foram recebidos como ameaças de favelização da cidade. Criminalizada por nelas residir, a população favelada foi aproximada dos bandidos em uma lógica que considera sua convivência forçada com bandos de narcotraficantes como sintoma de convivência. A submissão à *lei do tráfico* foi percebida na forma de uma escolha entre esta e a *lei do país*, como uma opção por um estilo de vida que rejeitaria as normas e os valores da ordem social em uma reatualização das formulações do início do século passado.¹¹

Essa interpretação desconhece ou naturaliza o despotismo do tráfico sobre a população residente nas favelas, tematizando a violência na/cidade como “os conflitos do morro chegando ao asfalto”, especialmente a ocorrência de crimes, os confrontos entre a polícia e os bandidos e a incidência das “balas perdidas” nas ruas dos bairros. Por isso mesmo, as soluções propostas usualmente restringem-se a exigir “mais segurança”. Esse é um eufemismo que se traduz não só em reforma e reaparelhamento da polícia, mas na rejeição a políticas de direitos humanos e no apoio a políticas repressivas de segurança pública que pressupõem a incompatibilidade entre resultados eficientes e respeito aos direitos civis dos(as) habitantes das favelas, o que é muitas vezes referido como políticas “mais duras” para criminosos(as) e suspeitos(as) em geral.

Além disso, demandam o reforço às fronteiras territoriais, sociais e morais entre esses dois espaços, seja pela renovação das propostas de remoção das favelas das áreas “nobres” da cidade, seja pela alocação de grandes efetivos policiais nas entradas dos territórios favelados e formas diversas de vigilância e limitação do trânsito de

5 As políticas de modernização capitalista promovidas pelo Estado brasileiro, no período, estimularam uma forte corrente migratória das regiões Norte e Nordeste para o Sul e o Sudeste (grandes e médias cidades), oferecendo aos(as) migrantes o sonho de acesso aos benefícios de uma sociedade desenvolvida pelo trabalho árduo e a possibilidade de mobilidade social para os(as) descendentes que se integrassem ao sistema educacional. A participação de migrantes na população das favelas da cidade alcançou 62% em 1950, declinando para 53% em 1960 e 48% em 1970 (Leite, 2001; Ribeiro, 1996).

6 Em 2001, a taxa de desemprego no estado do Rio de Janeiro atingiu 12,2% contra 9,4% da média nacional, incidindo particularmente sobre mulheres, afrodescendentes, jovens e pessoas menos escolarizadas: 16% da população economicamente ativa (PEA) feminina, 14,4% da PEA negra e 25% do universo de jovens entre 15 a 24 anos. A média de anos de estudo de desempregados(as) é inferior a oito anos (ensino fundamental incompleto) (Iets, 2002).

7 Dados de 2001 revelam que 23% da população do estado do Rio de Janeiro tem renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza, isto é, inferior ao nível mínimo necessário à satisfação das necessidades básicas; enquanto cerca de 8% se encontram abaixo da linha de indigência, pois sua renda é inferior ao custo de uma cesta básica suficiente para as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Quanto à concentração de renda, mostram que, no estado do Rio, os 40% mais pobres retêm cerca de 9% da renda, ao passo que os 10% mais ricos apropriam-se de aproximadamente 46% da renda total (Iets, 2002).

8 Dados do Cadastro de Favelas do Instituto Pereira Passos, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

9 Sobre o tema, ver a excelente análise de Burgos (1998).

10 Refiro-me às liberdades e aos direitos civis instituídos pela Constituição brasileira de 1988, que foram sintetizados no relatório da pesquisa Lei, Justiça e Cidadania como consistindo nos direitos “à inviolabilidade do lar, ao ressarcimento de danos infligidos à pessoa, à honra e à propriedade, liberdade de circular em paz, direito ao tratamento respeitoso por parte das autoridades e de outros cidadãos, à igualdade perante a lei e a uma justiça rápida e acessível” (Carvalho *et al.*, 1997, p. 4).

11 Embora eventualmente recorram a mecanismos de favor, ajudando moradores e moradoras das favelas em suas necessidades mais prementes, os chefes das quadrilhas exercem um poder despótico sobre essa população, designado como a lei do tráfico: dirimem conflitos de todo tipo, impõem-lhes o silêncio sobre suas atividades e a obediência incondicional.

seus(suas) moradores(as) pelos bairros, ou ainda pela privatização de espaços públicos como forma de evitar contato com essa população.¹²

A representação das favelas como territórios da ilegalidade e do crime propicia ainda a legitimação da política dos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro no sentido de promover uma “guerra” contra as favelas (e não simplesmente às quadrilhas de traficantes ali sediadas, nem mesmo ao narcotráfico em seu conjunto). Tal política caracteriza-se pela corrupção e brutalidade policiais, além de se traduzir em desrespeito sistemático aos direitos daquela população. Isso é usualmente explicado pelas autoridades públicas como “excessos”, lamentáveis, mas inevitáveis em uma “situação de guerra”.¹³

Outro lado da atividade policial é o extermínio de bandidos, meninos(as) de rua e de jovens favelados(as) tomados(as) como suspeitos(as) de envolvimento em redes de droga. Grande parte desses crimes permanece impune, a despeito dos esforços de muitos de seus familiares que se mobilizam, protestando contra a violência policial, denunciando presumíveis culpados(as) e exigindo justiça.¹⁴ Para além da ineficiência e corrupção do aparato policial e da lentidão do judiciário, a impunidade prospera com a diferença de tratamento e repercussão dos episódios violentos ocorridos com moradores(as) das favelas e com moradores(as) dos bairros no restante da cidade.

Como pude verificar em pesquisas anteriores (2001; 2004), são bastante diversos: o destaque que lhes confere a mídia, a indignação e postulação por justiça que despertam, a solidariedade às vítimas e/ou aos familiares que envolvem, o compromisso e empenho dos poderes públicos com a apuração e a punição dos responsáveis que acarretam, e as mobilizações sociais que suscitam.¹⁵ As vítimas e as pessoas de sua família, quando provenientes dos territórios favelados, encontram na criminalização prévia da população ali residente o viés que marca e limita a atuação da burocracia do Estado em relação a suas queixas e exigências quanto a inquéritos, procedimentos e reparações, usualmente respondidas com indiferença, desrespeito

e descompromisso, na certeza de que se tratam de demandas espúrias de pessoas praticamente tidas como não-cidadãs.

A visão de quem vive nas favelas

A população que vive nas favelas resente-se dos limites (sociais, simbólicos, mas também impostos pelas forças policiais) à sua circulação na cidade (como o impedimento de frequentar determinadas praças, ruas, praças, *shoppings* etc.) e à convivência com moradores e moradoras dos bairros.¹⁶ Crítica, sobretudo, o estigma e os preconceitos que inspira e a criminalização de suas ações coletivas daí decorrentes. Reconhece que as quadrilhas de traficantes de drogas fizeram das favelas um território privilegiado da violência, mas recusa-se a deixar que as favelas sejam resumidas pela violência e pelo tráfico de drogas. A polícia, que sobe os morros para combater as quadrilhas sem o cuidado de proteger quem lá vive e/ou que se associa ao tráfico e recebe suas propinas, é apresentada como um dos produtores de violência.

Essas práticas tornam corriqueira a formulação que ouvi de inúmeros(as) moradores(as) de favelas: “Não é que a gente goste dos traficantes, mas a gente não confia na polícia”. A banalização da frase não deve ocultar a simplicidade brutal do diagnóstico que realizam sobre seu lugar na cidade e na sociedade em que vivem. Não podem confiar em uma política de segurança que não os(as) contempla, em agentes do Estado que neles(as) não reconhecem qualquer dignidade humana, não consideram nem

protegem sua cidadania e cuja presença no território, eventual e agressiva, se faz sempre contra os(as) moradores(as).

Criticando as teses da convivência dos(as) habitantes de favelas com a criminalidade violenta, muitas pessoas entrevistadas, especialmente dirigentes das associações de moradores ou de outras organizações comunitárias, revelam sua fragilidade diante do poder dos traficantes de drogas em seus locais de moradia e ponderam que, diante dos confrontos entre narcotraficantes e polícia ou das *guerras de facção* entre os primeiros, sua única alternativa é a *neutralidade*. A situação de confrontos entre quadrilhas é considerada ainda mais difícil, pois qualquer gesto pode ser interpretado como uma tomada de posição e cobrado em um momento posterior por um dos lados em conflito ou pela própria polícia.

Entretanto, mesmo em tempos de relativa paz nas favelas, o convívio com esses bandos armados nas favelas leva dirigentes das associações de moradores a se equilibrarem em um fio de navalha. É impossível alguém permanecer na direção de uma associação de moradores contra a vontade expressa das quadrilhas de traficantes, que se manifesta com imposição de renúncia, expulsão da favela, ameaças de morte e/ou assassinatos. Dirigir uma associação de moradores e/ou outra organização comunitária, no entanto, não significa necessariamente contar com tal apoio, ainda que, muitas vezes, essas entidades busquem interferir diretamente em suas atividades. Um líder de favelas relatou-me um pouco de sua experiência com essa delicada e perigosa relação, envolvendo a conquista do *respeito* dos grupos de tráfico por um trabalho que estaria revertendo em benefício da *comunidade*, mantendo-se à distância deles e utilizando-se da polícia como um contrapoder ao “tráfico”: uma outra explicação para a sua necessária *neutralidade* entre ambos.

Elemento complicador dessa relação é, sem dúvida, o recurso de muitos(as) moradores(as) de recorrer aos chefes das quadrilhas de tráfico de drogas para, por exemplo, resolver problemas pessoais e arbitrar conflitos com vizinhos(as), em detrimento da mediação que lhes pode oferecer a associação de moradores, pelo fato de não terem acesso à justiça para a solução desses conflitos. Esse procedimento termina por legitimar o poder das quadrilhas de traficantes de drogas nesses locais, propiciando um forte argumento às teses de “convivência” com base na escolha da *lei do tráfico* em vez da *lei da nação* como fundamento da sociabilidade nas favelas.

A esse respeito, contudo, vale lembrar que o recurso ao poder do tráfico nos territórios favelados decorre da própria modalidade de presença do Estado nesses locais, onde, como ressaltam Silva e colaboradores, “não há qualquer institucionalidade acessível e confiável para regular as relações cotidianas da comunidade”. Refletindo sobre essas circunstâncias, os autores lançam a mesma questão para quem vive fora das favelas:

12 Sobre os pontos destacados, ver os estudos de Caldeira (2000), para o caso de São Paulo, e de Leite (2001), Mello (2001) e Ribeiro (2003), para o Rio de Janeiro.

13 Para a análise de alguns casos, ver Leite (1995; 2001). O número de mortos em confrontos com as polícias militar e civil subiu de 397 (em 1998) para 834 (em 2002), evidenciando o que há muito se sabe: a polícia do Rio é uma das que mais matam no Brasil, pois o confronto direto é a estratégia privilegiada para combater a criminalidade. Dados do Anuário Estatístico do Núcleo de Pesquisa e Análise Criminal da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, divulgados pelo *Jornal do Brasil* em 30 de dezembro de 2002. Para a apresentação e discussão das estatísticas relativas a homicídios no Brasil e no estado, ver Cano (2003) e Ramos e Lemgruber (2004).

14 Consultar sobre o tema os artigos reunidos em Birman e Leite (2004) e os casos descritos em Justiça Global (2004).

15 Várias pesquisas, realizadas nas duas últimas décadas, revelam a relação entre o crescimento da violência e da insegurança e a emergência de um pensamento que, distanciando-se dos temas da solidariedade e da justiça social que presidiram a ampliação da cidadania nas sociedades modernas, é refratário à garantia da cidadania da população favelada quando se coloca em questão, real ou retoricamente, o combate à violência. O caso do Rio de Janeiro – ver Leite (2001) – encontra correspondência em outras grandes cidades brasileiras como São Paulo, conforme demonstram os estudos realizados por Caldeira (2000), Pierucci (1987) e Zaluar (1995). Os resultados da pesquisa Lei, Justiça e Cidadania são elucidativos a esse respeito, ao mostrarem como coexistem, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o desconhecimento por parte dos(as) cidadãos(as) de seus direitos e das garantias legais e uma percepção dos direitos das outras pessoas que admite a violação dos direitos civis sob o argumento do controle da criminalidade: 63,4% dos(as) entrevistados(as) concordam totalmente (e 6,9% tendem a concordar) que os bandidos não devem ter direitos respeitados; 51,8% toleram linchamentos, mesmo quando consideram errado esse tipo de violência civil (40,6%). Por fim, 40,4% justificam o uso de métodos violentos para confissão de suspeitos(as) em alguns casos, ao passo que 4,1% justificam sempre a violência policial. Esses dados indicam “um forte compromisso com uma idéia mínima de direito civil (a integridade física de pessoas sob a guarda do Estado)” (Carvalho *et al.*, 1997, p. 44).

16 Para exemplos desses processos no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte, além da bibliografia anteriormente indicada, consultar respectivamente Leite (2001), Ferreira (2004) e Andrade (2004).

[...] não é incomum que variados grupos e setores da própria formação brasileira não recorram aos trâmites legais e às instituições pertinentes para a resolução de seus problemas individuais ou coletivos. Se falta a expectativa de que podemos recorrer às instâncias formais para dirimir conflitos ou satisfazer precariedades, o que dizer de esteras de sociabilidade que não contam com a presença efetiva da institucionalidade estatal ou pública? Quem recorre ao tráfico nas favelas repete um procedimento lamentavelmente usual no conjunto da sociedade: remete-se às instâncias de poder que são "acessíveis". Não se deve fazer do reconhecimento deste fato o elogio de uma razão cínica, que transforma o vício em virtude. Mas não se pode negar a existência deste dispositivo de reprodução cotidiana de pessoas cercadas por todos os fogos. A insegurança pessoal e o medo correspondente são características fundamentais da vida cotidiana nas favelas cariocas. (2005, p. 5)

Do ponto de vista das pessoas que entrevistei, a questão central desse debate é: se a violência tem sido uma das faces das favelas, nem ela está só nesses locais, nem as favelas são só violência, como frequentemente supõem moradores e moradoras dos bairros. Em relação ao primeiro ponto, destacam especialmente as conexões do tráfico de drogas fora das favelas e os limites da política de segurança pública quanto ao seu combate. Já ao se referirem ao segundo ponto, não aludem a uma compreensão intelectual da questão. Ao contrário, reconhecem que a maioria dos(as) moradores(as) dos bairros é capaz de, em tese, discriminar entre a *gente boa e honesta que mora no morro* e os bandidos e traficantes.

Entretanto, ao entrarem em contato com os(as) moradores(as) das favelas, fazem-no a partir do fantasma da violência e com base no estigma associado às favelas: serão criminosos(as), traficantes? Assim, quando dizem que as favelas não são só violência, o que reivindicam os(as) entrevistados(as) é não serem abordados(as) e tratados(as) como favelados(as), mas sim serem reconhecidos(as) como moradores e moradoras da cidade, cidadãos e cidadãs, seres humanos.

De outro ângulo, destacam e criticam o poder despótico que os traficantes detêm nas favelas e que exercem sobre (e contra) as pessoas que ali residem, em especial, dirigentes comunitários(as). Sustentam, contudo, que falar publicamente contra o despotismo do tráfico, expondo-se a retaliações e ameaças, é uma alternativa disponível apenas para as lideranças mais antigas e prestigiadas de favelas, conhecidas e respeitadas por moradores e moradoras que representam, por quem vive em outras favelas e/ou quem integra ou apóia o movimento de organização de base em favelas. E, mesmo assim, dentro de certos limites. Ou seja, depende de reconhecimento e apoio social dentro e fora dos territórios favelados.

Crime violento e direito à cidade

Decerto há críticas à estigmatização das favelas e de quem lá vive, especialmente por parte de intelectuais, militantes de movimentos de direitos

humanos, contra a violência e pela cidadania, líderes de movimentos de organização de base em favelas e dirigentes de suas organizações comunitárias. Entretanto, elas pouco têm sido ouvidas, diluídas pelo discurso da "guerra" ou desqualificadas como uma opção pelos "direitos dos bandidos" em detrimento dos direitos (à vida, à propriedade, à liberdade de ir e vir) das "pessoas de bem".

Protestos e ações coletivas nas/das favelas, particularmente aqueles contra a violência policial, são respondidos com a criminalização de quem ali vive: representantes do Estado usualmente argumentam que as vítimas da violência policial pertencem a quadrilhas de traficantes e que estes organizariam os protestos, submetendo dirigentes das associações de moradores de favelas à sua política. Dessa forma, eximem-se de reconhecer como legítimas as demandas pelo respeito aos direitos civis de moradores e moradoras de favelas e esvaziam suas críticas à banalização da violência nesses locais pela ação de policiais e traficantes.¹⁷

Nesse contexto, ganham importância as críticas da Igreja Católica, um ator que tradicionalmente tem legitimidade perante o Estado e a sociedade para falar no espaço público por seu "rebanho".¹⁸ Representantes da hierarquia da Igreja e militantes católicos(as) têm se pronunciado publicamente a respeito das intimidações praticadas por quadrilhas de traficantes sobre a população residente em favelas, pondo em destaque o despotismo do tráfico e relativizando a possibilidade de resistir a ele sem a proteção permanente e eficaz das forças de segurança pública.¹⁹ Dom Felipe Santoro, bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, por exemplo, ao denunciar que traficantes escondem armas e drogas em igrejas situadas nas favelas, ponderou que, apesar de alertar os padres

para não serem coniventes com a criminalidade violenta, reconhecia não ser possível entrar "em conflito com o poder dos bandidos" e argumentava: "O tráfico é a coroa de espinhos na cabeça do povo".²⁰

De fato, tal como os padres, moradores(as) e líderes de favela *andam em uma corda bamba, entre dois fogos*: não confiam em policiais, mas também não podem se opor frontalmente a traficantes, nem denunciá-los à polícia. Espancamentos, humilhações diversas, *castigos*, estupro, assassinatos e casos de expulsão de suas casas fazem parte do repertório de respostas dos bandos armados àquelas pessoas que ousam lhes resistir. Em decorrência, são intensos os deslocamentos de quem se opõe a traficantes, até mesmo de muitos(as) dirigentes de associações de moradores e de outras organizações comunitárias forçados(as) a migrar para outras favelas. Durante muitos anos, entretanto, esses deslocamentos eram tão intensos quanto invisíveis, pois, em virtude da configuração que examinamos, não eram percebidos como uma das modalidades de violência que o tráfico de drogas impõe à cidade.²¹

Vários depoimentos que recolhi também relatam ameaças e perseguições de policiais a líderes de favelas e dirigentes de organizações comunitárias com todas as suas conseqüências em termos de isolamento e vulnerabilidade. São efeitos de difícil alteração, sem acesso ao espaço público, sem apoio da mídia e/ou de outros atores e movimentos sociais. Esses casos, quando noticiados, não lograram cobertura na imprensa similar à que foi dada à violência produzida pelas mesmas quadrilhas sobre moradores(as) dos bairros.

O deslocamento forçado, porém, não é uma modalidade de violência produzida apenas por narcotraficantes. Muitos(as) moradores(as), líderes de favelas e dirigentes de suas organizações comunitárias também vêm sendo expulsos(as) de seus locais de moradia por policiais quando não se submetem a suas práticas corriqueiras de extorsão, brutalidade e desrespeito aos direitos humanos e/ou quando as denunciam. Em todas as situações, a expulsão é um golpe terrível na vida dessas pessoas. Obrigadas a abandonar seus locais de moradia, perdem a posse das casas (logo ocupadas pelo tráfico) e de seus bens, suas redes de sociabilidade e suas referências territoriais, bases de sua identidade de morador(a). Além disso, muitas vezes perdem também seus pequenos negócios nas favelas e, assim, suas alternativas de sobrevivência.

17 Essa foi, por exemplo, a reação das autoridades de segurança pública do estado do Rio de Janeiro às manifestações do Movimento Popular de Favelas (MPF), organizado em 2000 e congregando cerca de 60 dirigentes de associações de moradores e organizações comunitárias das favelas. Ao esvaziarem politicamente o MPF, que reivindicava cidadania plena para moradores(as) de favelas, tendo por eixo a luta contra a violência da polícia e do tráfico de drogas, as autoridades públicas solaparam uma importante ruptura com a posição usual desses segmentos de não confrontar traficantes (Leite, 2003 b).

18 Ainda que, com as recentes mudanças no campo religioso brasileiro e, especialmente, com o crescimento das igrejas evangélicas, essa posição não seja mais monopólio da Igreja Católica. Ver a respeito Birman e Leite (2004).

19 A defesa dos direitos humanos tem sido, desde a ditadura (1964-1984), uma linha de atuação importante da Igreja Católica no Brasil, comprometendo não só a chamada Igreja da Libertação, mas também setores da hierarquia católica tradicional. Vale notar que seu eixo foi se deslocando desde então e à proporção que se alteraram os grupos especialmente vulneráveis à ação violenta e autocrática dos aparatos de Estado: do foco em presos(as) políticos(as) durante a ditadura a presos(as) comuns, bandidos (muitas vezes sumariamente executados pela polícia) e, mais recentemente, moradores(as) de favelas.

20 "Tráfico tenta até esconder armas e drogas em igrejas. Bispo diz que padres precisam pedir licença para procissão", *O Globo*, 22 de junho de 2002.

21 Além dos muitos casos que chegaram a meu conhecimento por relatos de terceiros(as), dois presidentes de associações de moradores que entrevistei foram assassinados e mais de uma dezena de outros líderes foi obrigada a se afastar das associações e/ou de seus locais de moradia. Sobre o tema, ver Leite (2001) e Miranda e Magalhães (2004).

Desafios da ação coletiva

No caso específico dos(as) dirigentes comunitários(as), a expulsão também representa sua desqualificação política. As associações de moradores de favelas são representações territoriais. Pertencer a um território favelado, conviver com os(as) moradores(as), submeter-se às mesmas condições de vida e moradia, participar de suas lutas e projetos, enfim, das experiências do cotidiano em uma determinada territorialidade é a base da condição de representação. Ser *cria do morro*, ser *morador(a) antigo(a) que conhece os seus problemas e sabe as soluções possíveis* é usualmente percebido como uma das condições para bem representar o conjunto de moradores e moradoras desses territórios.

Entretanto, ameaçados(as) pelas quadrilhas de traficantes de drogas ou pela polícia, dirigentes das associações de moradores de favelas são obrigados(as) a renunciar a seus cargos, afastando-se de suas entidades e/ou forçados(as) a abandonarem as favelas, abrindo mão não só de sua moradia, mas também da condição que fundamenta e legitima sua atividade política.²² Isso cria problemas a essas lideranças, à organização de base em favelas e aos movimentos sociais a elas vinculados. O que fazer para enfrentar o medo e dar continuidade à atividade política tanto nos territórios favelados como no espaço público? Como reverter as perdas territoriais, identitárias e políticas e reconstituir de outro lugar na cidade sua relação com moradores(as) e ativistas das favelas?

Violência, insegurança e medo não são prerrogativas dos(as) habitantes do “asfalto” na cidade do Rio de Janeiro, mas fazem parte do cotidiano de muitos(as) moradores(as) de favelas. Se quem mora nos bairros tenta se proteger da violência com aparatos de segurança, controlando horários e itinerários e evitando os espaços públicos, as alternativas para quem vive nas favelas parecem se encontrar em outro campo. É verdade que o silêncio em relação à violência policial e de traficantes de drogas ainda é amplamente dominante nesses territórios, mas já parece ser possível, em certas circunstâncias, decerto ainda muito restritas e protegidas, enunciar e denunciar a criminalidade violenta. Por outro lado, é preciso ressaltar que, em muitas de suas ações coletivas, moradores e

moradoras de favelas também vêm procurando dar visibilidade às modalidades de violência que sofrem nesses locais e, ao mesmo tempo, legitimar suas demandas por segurança e justiça como direitos de cidadania que também lhes concernem.²³

Trazendo esses temas para o debate público, buscam conquistar apoio e produzir alianças, procurando fazer com que suas reivindicações sejam incorporadas às estratégias de ação coletiva de atores e movimentos sociais pela paz e pela cidadania no Rio de Janeiro e, sobretudo, atendidas pelo aparato estatal. Reivindicam, assim, uma paz que os(as) inclua, confrontando a criminalização sofrida e criticando a concepção restritiva de cidadania, o medo e a insegurança correlatos. Se forem bem-sucedidos(as), incidirão vigorosamente sobre a sociabilidade que se tece nesta cidade. O desafio que enfrentam é o de ampliar, democratizando-o, o direito à cidade no Rio de Janeiro. ■

Referências

- ANDRADE, Luciana T. de et al. *Espaços públicos: novas sociabilidades, novos controles*. Trabalho apresentado ao 28º Encontro Anual da Anpocs, seminário temático Metrôpoles: segmentação, sociabilidade e cidadania, 2004. Não publicado.
- BIRMAN, Patrícia; LEITE, Márcia P. *Um mural para a dor: movimentos civico-religiosos por justiça e paz*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- _____. What happened to what used to be the largest catholic country in the world?. *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Richmond, EUA, 129, 2, 2000.
- BURGOS, Marcelo. Dos parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). *Um século de favelas*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: ed. 34, 2000.
- CANO, Ignacio. *Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado*. In: JUSTIÇA GLOBAL. *Execuções sumárias no Brasil: 1997-2003*. Centro de Justiça Global/Núcleo de Estudos Negros. Rio de Janeiro: 2003.
- CARVALHO, José Murilo et al. *Lei, justiça e cidadania: direitos, vitimização e cultura política na região metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FARIAS, Juliana. “*Posso me identificar?*” Moradores de favelas por justiça, cidadania e direito à cidade. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, ano 29, n. 104, mar./maio 2005.
- FERREIRA, M. Inês Caetano. *Trajatórias urbanas de moradores de favelas do sofisticado distrito da Vila Andrade: os processos de disputa pelos bens urbanos numa realidade de segregação socioespacial*. Trabalho apresentado ao 28º Encontro Anual da Anpocs, seminário temático Metrôpoles: segmentação, sociabilidade e cidadania, 2004. Não publicado.
- INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. *Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade*, Rio de Janeiro, Iets, 2002. Número especial.
- JUSTIÇA GLOBAL. *Violência policial e insegurança pública: Relatório Rio*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2004.
- LAGO, Luciana Corrêa do. *Avaliação crítica dos trabalhos sobre segregação residencial urbana em São Paulo e no Rio de Janeiro*. 2005. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/lago_segregacao.pdf>. Acesso em: jun. 2005.
- LEITE, Márcia Pereira. As mães em movimento. In: BIRMAN, P.; LEITE, M. P. *Um mural para a dor: movimentos civico-religiosos por justiça e paz*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- _____. *Imagens, escolhas e dilemas de uma cidade em pé de guerra*, *Revista Proposta*, ano 23, n. 66, Fase, set./dez. 1995.
- _____. *Miedo y representación comunitaria en las favelas de Rio de Janeiro: los exilados invisibles de la violencia*, Conferencia Flujos translocales: Ciudades, desigualdades y subjetividad en las Américas, Social Science Research Council, México, 2003 a.
- _____. *Novas relações entre identidade religiosa e participação política no Rio de Janeiro hoje: o caso do Movimento Popular de Favelas*. In: BIRMAN, P. *Religião e espaço público*. São Paulo: Attar, 2003 b.
- _____. *Para além da metáfora da guerra: percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca*. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MELLO, Marco Antônio. *Selva de Pedra: apropriações e reapropriações dos espaços públicos de uso coletivo no Rio de Janeiro*. In: ESTERCI, N.; FRY, P.; GOLDBERG, M. (Orgs.). *Fazendo antropologia no Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MIRANDA, Moema; MAGALHÃES, Paulo. Reflexões a partir da Agenda Social. In: MACHADO DA SILVA, L. A. et al. *Rio: a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. As bases da nova direita. *Novos Estudos*, São Paulo, 19, 1987.
- PRETECEILLE, Edmond; VALLADARES, Lícia. *Favela, favelas e desigualdades socioespaciais*. Trabalho apresentado ao seminário O Futuro das Metrôpoles: Impactos da Metropolização, Teresópolis, 1999. Não publicado.
- RAMOS, Sílvia; LEMGRUBER, Julita. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA: medos e privações – obstáculos à segurança humana, Rio de Janeiro: Ibase, 2004.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrôpoles: entre a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- _____. Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo?. *Novos Estudos*, São Paulo, 45, 1996.
- _____. et al. *Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro*. Trabalho apresentado ao 27º Encontro Anual da Anpocs, 2003. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/texto_icqr_cruzada.pdf>. Acesso em: jun. 2005.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, IX, 41, 1967.
- _____. O problema da favela. In: OLIVEIRA, L. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). *Metrôpoles: entre a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- _____. et al. *As dominações, a violência e o direito à cidade*, 2005. Não publicado.
- SOARES, Luiz Eduardo et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 44, 2000.
- ZALUAR, Alba. O medo e os movimentos sociais. *Proposta*, n. 66, 1995.

22 De acordo com os dados de pesquisa realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, divulgados pelo deputado Carlos Minc em diversos pronunciamentos públicos, no período compreendido entre 1992 e 2001, mais de 800 líderes comunitários(as) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foram assassinados(as), expulsos(as) ou cooptados(as) por traficantes. Desse total, metade estaria associada ou submetida às quadrilhas de narcotraficantes sediadas nos territórios favelados; 300 teriam sido expulsos(as) de seus locais de moradia e, pelo menos, cem teriam sido mortos(as) por traficantes (*O Globo*, 20 de junho de 2002). Esses dados têm sido usados pela mídia sobretudo como argumento relativo à tese da convivência da população favelada com a criminalidade violenta. Assim, no mínimo se desconhece a dimensão de resistência/confrontação que o número das expulsões e mortes indica. A respeito disso, ver Leite (2003 a).

23 Refiro-me, entre outros, aos movimentos “Posso me identificar?”, “Mães do Rio” e “Rede de Comunidades e Movimentos Sociais contra a Violência”. Para uma primeira leitura a respeito desses movimentos, consultar Birman e Leite (2004) e Farias (2005).



© PANORAMA MUNDIAL

Metas de Copenhague ainda muito distantes



Observatório da Cidadania da Alemanha
Cúpula do Fórum Social Mundial
Uwe Kerkow

“Lucros crescem fortemente, salários estagnados” foi a manchete de um dos principais jornais diários da Alemanha no início de 2005. O texto informava que, somente em 2004, a renda nacional tinha crescido 3%, atingindo 1.616 trilhão de euros (US\$ 2.006 trilhões). No entanto, há grandes hiatos na distribuição dessa renda. Enquanto a assistência governamental às pessoas necessitadas e os salários estavam estagnados em 1.132 trilhão de euros (US\$ 1.405 trilhões), “houve um aumento substancial, de 10,4%, na renda gerada pelas atividades empresariais e pelos ativos de capitais, atingindo atualmente 484 bilhões de euros (US\$ 601 bilhões)”.¹

Essa notícia não foi surpresa, pois, um mês antes, o governo federal tinha publicado uma versão preliminar do Segundo Relatório sobre Pobreza e Riqueza, intitulado *Situações de vida na Alemanha*. O documento revelava que o crescimento uniforme do índice de risco de pobreza² entre 1983 e 1998 havia continuado nos cinco anos subsequentes. Em 2003, 13,5% das pessoas residentes na Alemanha corriam alto risco de pobreza, ao passo que esse percentual era de 12,1% em 1998.³

O relatório também destacava muitas das debilidades das políticas sociais: os índices mais altos de risco de pobreza⁴ afetam crianças menores

O fato de a Alemanha ser um dos países mais industrializados do mundo não evitou o crescimento ininterrupto do número de pessoas vivendo em situação de risco de pobreza, a redução no poder de compra dos trabalhadores e trabalhadoras e maior desigualdade na distribuição de renda. As mulheres continuam a receber salários 20% menores do que os dos homens pelo mesmo tipo de trabalho, e a ajuda para o desenvolvimento ficou estacionada em 0,28% da renda nacional bruta em 2004.

de 15 anos (atualmente 15%, em comparação com 13,8% em 1998), adolescentes e jovens adultos(as) (19,1%, em comparação com 14,9% em 1998) e desempregados(as) (40,9%, em comparação com 33,1% em 1998). Pessoas solteiras com filhos(as), na maioria mulheres, são especialmente atingidas: seu risco de pobreza tem se mantido sem alterações em 35,4%, desde 1998.

Tendo em vista o alto índice de pobreza infantil, Jürgen Gohde, presidente da Diakonisches Werk, a organização da Igreja Protestante alemã para trabalho social e de assistência, exigiu que o governo federal adotasse medidas especiais em políticas da família, quando falava numa conferência de imprensa organizada pelo *Observatório da Cidadania da Alemanha*, no dia 11 de março de 2005. “O índice mais alto de dependência da assistência social está entre menores de 3 anos”, afirmou Gohde,⁵ e esse é o motivo da urgência de adotar uma “renda básica para as crianças”. O compromisso 2 da Declaração de Copenhague obrigava os Estados signatários a “reduzirem substancialmente a pobreza no menor tempo possível”. “Em muitas áreas”, disse Gohde, “ainda temos que percorrer um longo caminho para alcançar as metas de Copenhague”.

A causa principal do crescimento do risco de pobreza na Alemanha é o fato de que cada vez um número maior de pessoas depende da assistência governamental de forma permanente.⁶ Contudo, sem contar o fato de que cada vez mais um número menor de pessoas têm emprego adequado, o crescimento das rendas de salários também indica uma falta de equilíbrio financeiro. Isso fica claro ao examinarmos as tendências salariais nos anos recentes: em 2001, a Confederação Alemã de Sindicatos

calculava⁷ que o poder de compra dos trabalhadores tinha diminuído “numa média anual de 0,7%” entre 1991 e 2000. “No total, houve uma queda de 5,9% no poder de compra, desde 1991”.⁸

Famílias endividadas

Em vista desses acontecimentos, não é nenhuma surpresa que exista um hiato crescente na distribuição da riqueza privada da Alemanha, estimada em 5 trilhões de euros (US\$ 6,44 trilhões). Enquanto as famílias da metade inferior da escala de rendas “possuem menos de 4% da riqueza líquida total, as 10% famílias mais ricas [...] são proprietárias de cerca de 47%. A proporção do que as 10% pessoas mais ricas detinham aumentou uns 2%, entre 1998 e 2003”, observava o Segundo Relatório sobre Pobreza e Riqueza.⁹

A crescente desigualdade fica clara no aumento da dívida de muitas famílias. O relatório observava que “o número total de famílias muito endividadas aumentou 13% entre 1999 e 2002 – de 2,77 milhões para 3,13 milhões”.¹⁰ Enquanto 1.634 consumidores e consumidoras declararam falência em 1999, esse número disparou para 9.070 em 2001. Em 2003, 32.131 pessoas fizeram solicitações de certidões formais de insolvência.

O índice de risco de pobreza para as mulheres cresceu de 13,3% para 14,4%, entre 1998 e 2002. Não representa nenhum consolo saber que as estatísticas para os homens estão atualmente se aproximando dos dados das mulheres, em virtude do aumento do percentual de homens em risco de pobreza. Enquanto 13,3% das mulheres e

1 *Süddeutsche Zeitung*, 14 jan. 2005, p. 19.

2 *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* [Situações de vida na Alemanha. Segundo Relatório sobre Pobreza e Riqueza do governo federal], versão preliminar de 14 de dezembro de 2004. Infelizmente, o relatório não mede a pobreza relativa. No lugar disso, utilizando complexos métodos estocásticos, calcula o número de pessoas que correm o risco de se tornarem relativamente pobres. Isso mostra que o risco de pobreza é especialmente alto para as pessoas que têm menos de 60% do valor mediano da renda disponível da família média, ponderada de acordo com a nova escala da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3 *Ibidem*, p. 15.

4 *Ibidem*, p. 17.

5 A conferência de imprensa marcou o décimo aniversário da Declaração de Copenhague, adotada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em 1995.

6 *Lebenslagen in Deutschland*, op. cit., p. 54. Em 1980, esse número era inferior a 1 milhão de pessoas; em 1990, era um pouco menos de 2 milhões e, desde 2000, esse número tem permanecido em torno de 3 milhões, incluindo 2 milhões de cidadãos e cidadãs alemães.

7 “Zur Einkommensentwicklung in Deutschland: Arbeitnehmerkaufkraft seit 1991 stetig gesunken” [Tendências da renda na Alemanha: o poder de compra dos trabalhadores cai continuamente desde 1991], Executiva Nacional da DGB, 06/01, 18 de setembro de 2001, p. 5. Disponível em: <www.igmetall.de/download/>.

8 Não foi possível mudar essa tendência recentemente, como fica claro no primeiro parágrafo deste relatório.

9 *Lebenslagen in Deutschland*, op. cit., p. 24.

10 *Ibidem*, p. 26.

10,7% dos homens corriam alto risco de pobreza em 1998, esses percentuais subiram quatro anos depois para 14,4% e 12,6% das mulheres e dos homens, respectivamente.¹¹

A Alemanha ainda tem um considerável caminho a percorrer em relação à distribuição de renda de acordo com os gêneros. O sindicato da indústria metalúrgica, IG Metall, faz referência ao “progresso a passo de cágado”. “Caso os salários das mulheres na Alemanha Ocidental continuem a se aproximar dos salários dos homens no mesmo ritmo dos últimos 40 anos, serão necessários no mínimo outros 40 anos para que as trabalhadoras de atividades administrativas e intelectuais e muito mais de 70 anos para as mulheres que realizam tarefas manuais possam alcançar seus colegas masculinos”.¹² Pela média de todos grupos ocupacionais, as mulheres ainda recebem 20% a menos do que seus colegas homens para realizar o mesmo trabalho. No caso das engenheiras, essa diferença atinge 30,7%.

Acesso desigual à educação

Nos últimos anos, falhas importantes foram identificadas no sistema educacional da Alemanha. Em especial, de acordo com o Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qualidade do ensino de matemática somente chega à média dos países da OCDE. A Alemanha está classificada abaixo da Coreia do Sul, de Hong Kong e Macau, e seu desempenho medíocre desencadeou um debate público no país.¹³

No entanto, um escândalo muito maior em termos de políticas sociais tem sido, em grande parte, ignorado: em praticamente nenhum outro país da OCDE os resultados educacionais e o nível de escolaridade (assim como a educação universitária) são tão dependentes do *status* socioeconômico dos pais quanto na Alemanha.¹⁴

As perspectivas educacionais das crianças filhas de imigrantes ou de famílias socialmente necessitadas são muito piores do que as de crianças de famílias abastadas. De acordo com o Segundo Relatório sobre Pobreza e Riqueza do governo federal, 81% das crianças de famílias com *status* socioeconômico mais alto atingiram um nível educacional que lhes dá direito a entrar na universidade. O percentual para as crianças de grupos populacionais classificados como de baixo *status* social era somente de 11%.¹⁵ Taxas universitárias estão sendo atualmente cobradas em muitos estados, uma tendência que provavelmente aumentará ainda mais essas desigualdades.

Um vislumbre de esperança numa visão geral sombria das tendências sociais e políticas dos últimos anos é a forte queda no número das pessoas sem teto. Em 1998, cerca de 530 mil estavam registradas como sem moradia, incluindo aquelas em risco direto de se tornarem sem-teto (emergências habitacionais). Em 2002, esse número tinha caído 38%, para cerca de 330 mil, incluindo 75 mil mulheres (23% do total) e 72 mil crianças e adolescentes (22% do total).¹⁶

Ajuda para o desenvolvimento estagnada

“Hoje, política de desenvolvimento é política estrutural global, que tem como objetivo melhorar as condições econômicas, sociais, ambientais e políticas nos países em desenvolvimento. É orientada, entre outras coisas, pela visão do desenvolvimento global sustentável”, diz o acordo da coalizão entre o Partido Socialdemocrata e a Aliança 90/Partido Verde, que está no poder desde outubro de 1998.¹⁷

Infelizmente, essa nova orientação política não foi acompanhada de compromissos financeiros adequados. Ao contrário, enquanto a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) representava 0,42% da renda bruta nacional em 1990, esse percentual caía para 0,26% em 1998. Desde aquela época, o financiamento para o desenvolvimento estagnou-se em nível baixo. Em 2000, a AOD representava 0,27% da renda bruta nacional e teve um pequeno aumento para 0,28%, em 2003.¹⁸

Em 2004, a política de desenvolvimento alemã também estava estagnada em termos financeiros, com a AOD ainda representando somente

0,28% da renda bruta nacional.¹⁹ Em 2002, o governo federal prometeu formalmente aumentar os gastos com a AOD para 0,33% da renda bruta nacional até 2006. O ministro do Desenvolvimento, Heidemarie Wiecek-Zeul, comentou, de forma autocrítica, que o governo federal “ainda precisa realizar um considerável esforço” para atingir essa meta imposta a si próprio.²⁰

O governo federal teve de engolir críticas igualmente fortes das ONGs que trabalham na área de desenvolvimento. Em março de 2005, Peter Mucke, diretor executivo do Terre des Hommes, resumiu as reivindicações principais de muitas ONGs de desenvolvimento ao governo federal.²¹ Ele exortava o governo federal a:

- adotar um programa passo a passo para atingir a meta de 0,7% da renda bruta nacional em gastos para o desenvolvimento até 2010;
- dar apoio ao lançamento de um Fundo de Financiamento Internacional (IFF, na sigla em inglês) como um marco temporário, com a introdução de impostos internacionais sobre a aviação internacional e a especulação com moedas, como forma de refinar o IFF;
- assumir o compromisso de trabalhar de forma proativa para conseguir substanciais medidas adicionais de alívio da dívida e por um processo justo e transparente de mediação para os países endividados. Isso deve ser baseado num conceito mais amplo de sustentabilidade da dívida, que também levaria em conta indicadores de desenvolvimento social;
- comprometer-se com uma iniciativa articulada para eliminar progressivamente os subsídios europeus às exportações agrícolas;
- usar sua influência para democratizar os processos de decisão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e para estabelecer um órgão de alto nível responsável pelos temas econômicos e financeiros internacionais, no marco das Nações Unidas.

Novas fontes

Houve algum avanço na posição do governo alemão durante a preparação da Cúpula do Milênio+5, que foi realizada em setembro de 2005. Embora o governo tivesse rejeitado por anos a idéia de um programa obrigatório de passo a passo para atingir

11 Ibidem, p. 17.

12 Ver <www.igmetall.de/daten_fakten_grafiken/direkt/einkommen/index.html>. Em 3 de março de 2004, o Escritório Federal de Estatística (Statistisches Bundesamt, Destatis) publicou os resultados de sua comparação das rendas de homens e mulheres em 2003. O documento afirmava que a renda média das mulheres em 2003 tinha sido 30% inferior à renda média dos homens (ver o texto “New evidence on gender wage gap and low pay”, disponível em <www.euro.eurofound.eu.int/2004/04/feature/de0404205f.html>).

13 Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes da OCDE. *First Results from PISA 2003, Executive Summary*. Paris, 2003. Disponível em: <www.pisa.oecd.org>.

14 Ibidem, p. 20-23.

15 *Lebenslagen in Deutschland*, op. cit., p. 84 e 88.

16 Ibidem, p. 46.

17 Ver, por exemplo, <www.bmz.de/de/service/infotehek/fach/spezial/spezial42/spezial042_1.html>.

18 Ver as edições de 2001 a 2004 do relatório do *Social Watch*.

19 Comunicado de imprensa da BMZ n. 35/2005, 11 abr. 2005, disponível em: <www.bmz.de/de/presse/pm/presse200504111.html>.

20 Ibidem.

21 Conferência de imprensa do *Observatório da Cidadania da Alemanha*, 11 de março de 2005.

a meta de 0,7%, os ministros de Relações Exteriores e de Desenvolvimento agora têm defendido essa posição publicamente.²²

Até recentemente, impostos internacionais eram um assunto tabu para o chanceler e seu ministro da Fazenda, porém no Fórum Econômico Mundial de Davos (janeiro de 2005) e na reunião da primavera do FMI e do Banco Mundial, em abril de 2005, eles expressaram publicamente seu apoio à introdução desses impostos. Um compromisso de vários anos com o financiamento para o desenvolvimento foi rejeitado pelo ministro da Fazenda, alegando as regras da legislação orçamentária alemã, porém isso parece não constituir mais um problema para financiar o IFF.

Um sinal público dessa mudança de política foi a entrada da Alemanha no “Grupo do Lula” – composto pelo Brasil, França, Chile e Espanha –, depois de uma reunião entre o chanceler Gerhard Schröder e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Fórum Econômico Mundial de Davos. Esse Grupo trabalha ativamente para identificar fontes inovadoras de financiamento para o desenvolvimento, especialmente impostos coordenados no plano internacional.²³

Um show de solidariedade

O desastre causado pelo *tsunami* na Ásia Meridional e no Sudeste Asiático deslançou uma resposta sem precedentes na Alemanha. Em parte, isso pode ter acontecido pelo fato de o desastre ter atingido diretamente turistas alemães que estavam de férias no sul da Tailândia e em Sri Lanka. Nas primeiras semanas após o desastre e suas consequências, houve uma cobertura detalhada, especialmente na mídia eletrônica. Durante os primeiros dois meses depois do *tsunami*, foram coletados mais de 500 milhões de euros (US\$ 621 milhões) em doações privadas. O governo federal prometeu formalmente mais 500 milhões de euros de ajuda, distribuída ao longo de cinco anos, além dos fundos já propostos no orçamento.²⁴

No entanto, o cumprimento dessas promessas deve ser rigorosamente monitorado, pois, nos últimos anos, “em geral não mais do que 40%

dos fundos formalmente prometidos têm sido de fato aprovados; e, mesmo nesses casos, somente na forma de empréstimos”.²⁵ É também questionável a adequação de algumas formas de ajuda, como a doação aos países atingidos pelo *tsunami* de barcos pesqueiros que estavam fora de serviço na União Européia.²⁶

Entretanto, o que merece ser notado é o grau de solidariedade internacional manifestado pela população alemã, em seguida ao desastre. Este povo emitiu um claro sinal que o governo faria bem em considerar em sua política de desenvolvimento. ■

22 Reforma da ONU: declaração feita pelo embaixador dr. Gunter Pleuger no debate da AG sobre o relatório do secretário geral “In Larger Freedom”, 7 de abril de 2005.

23 Declaração conjunta adotada em Brasília em 11 de fevereiro de 2005 pelo Brasil, Chile, França, Alemanha e Espanha. UN Doc. A/59/719 de 1º de março de 2005, Apêndice.

24 No total, o governo federal proveu 84,6 milhões de euros (US\$ 105 milhões) em ajuda emergencial. Ver <www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20050322_Tsunami/index.html>.

25 REESE, Niklas. Breakwater? Tsunami-inspired reflections on the politics of development. *Asia House Germany*, jan. 2005. Disponível em: <www.asienhaus.de/public/archiv/breakwater.pdf>. Após o terremoto na cidade iraniana de Bam, de um total de US\$ 1 bilhão de ajuda formalmente prometido, somente US\$ 17 milhões foram de fato aprovados.

26 REESE, Niklas. Business as usual. *Asia House Germany*, mar. 2005. Disponível em: <www.asienhaus.org/flut/nachdentsunami.pdf>.

Menos pobreza, mais desigualdade



Centro de Estudos para o Desenvolvimento da Mulher (Cedem)¹
Fundação Terram

Pamela Caro / Marco Kremerman

No início do século XXI, as transformações vividas pela sociedade chilena configuram um cenário tanto de possibilidades como de obstáculos ao desenvolvimento das mulheres e à equidade entre os gêneros (Caro e Valdés, 2000). A 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim) e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague), ambas realizadas em 1995, foram caracterizadas pela presença ativa da sociedade civil, que teve a capacidade de dar visibilidade a temas ausentes das agendas oficiais e de influir nas resoluções, por meio de estratégias de pressão e *lobby*. A importância da participação das organizações cidadãs foi assinalada na Plataforma de Ação de Pequim, que deu à sociedade civil o mandato de envolver-se ativamente na sua implementação e no seu monitoramento, embora considerando a limitação de não ter força vinculatória.

Embora tenha havido avanços na consecução dos compromissos relativos ao gênero, por meio da formulação e implementação de políticas específicas, ainda falta o cumprimento de muitos acordos e a incorporação de diversas propostas. Entre outras, destaca-se a necessidade de instalar mecanismos de acompanhamento e avaliação que permitam a cidadãos e cidadãs exigir das autoridades de governo a prestação de contas de suas ações (Valdés *et al.*, 2005, p. 8).

O discurso sobre a igualdade de oportunidades tem permeado certos estratos da sociedade. No entanto, ainda existe uma distância entre os avanços lentos nas instituições e as mudanças resultantes de novas práticas sociais. A incorporação da equidade entre os gêneros pelo Estado é ainda débil, tanto do ponto de vista programático e de institucionalização como em relação à provisão de recursos. Há vários obstáculos para

No Chile, a incorporação de políticas de governo para a equidade entre os gêneros se dá em um ritmo lento. Ainda é baixa a participação feminina tanto no mercado de trabalho como nos espaços públicos e de decisão. Ao mesmo tempo, a desigualdade na distribuição da renda gera segmentação e frustração social, mesmo quando a pobreza diminui.

o cumprimento das disposições legais, a fim de ampliar a cobertura e aprofundar os programas sociais, incorporando a dimensão de gênero às políticas e à gestão das entidades governamentais. Ainda persistem imagens sociais e comportamentos estereotipados em relação ao papel das mulheres que condicionam a vontade política de quem formula e aplica as leis e as políticas públicas (Corporación La Morada, 2003, p. 13).

De acordo com o último censo (2002), somente 35,6% da população economicamente ativa do sexo feminino participava da força de trabalho (Caro e Cruz, 2004, p. 3). Não participar do mercado de trabalho, como ocorre com a grande maioria das mulheres, além de ter impactos econômicos negativos no lar, constitui um fator de dependência e subordinação no espaço privado, sobretudo quando analisamos as relações de poder.

De acordo com a Pesquisa Nacional de Caracterização Socioeconômica (Casen, na sigla em espanhol) de 2003, a renda média das mulheres que viviam em áreas urbanas correspondia a 77,2% da renda dos homens no mesmo ano (Valdés *et al.*, 2005, p. 32). A pesquisa Casen 2000 dá informações indicando que, quanto mais anos de escolaridade, maior a distância entre os salários de homens e mulheres em igual posição no mercado de trabalho. Uma mulher que tem entre zero e três anos de estudos ganha 18,6% a menos que um homem com o mesmo nível educacional, porém uma mulher com 13 ou mais anos de formação ganha 35,7% a menos do que o homem de igual nível (Caro e Cruz, 2004). Ao mesmo tempo, a proteção à maternidade, conforme estabelecida no Código do Trabalho, está limitada a um setor restrito de trabalhadoras.

Espaços públicos de decisão

Diferentemente de outros países da região, no Chile os direitos sexuais e reprodutivos não são reconhecidos no plano constitucional ou legal.²

Como consequência, falta acesso à informação, à educação e aos serviços de saúde sexual e reprodutiva. Um exemplo claro é a oferta limitada de métodos anticoncepcionais, especialmente dos emergenciais. Também existem dificuldades de acesso à esterilização feminina e masculina no sistema de saúde pública (Corporación La Morada, 2003, p. 119).

Um avanço legislativo posterior a Pequim é a norma legal que garante às jovens grávidas e às mães o direito de continuar estudando. Essa norma tem grande importância, pois a gravidez e a maternidade são a primeira causa de evasão escolar entre as adolescentes (Maturana, 2004).

Vem aumentando o número de mulheres em altos cargos dos poderes executivo e legislativo, em governos regionais e locais e nos partidos políticos. Em 1990, 283 mulheres ocupavam essas posições em todo o país. Quinze anos depois, esse número foi duplicado, atingindo 620 mulheres. No entanto, tal presença é insuficiente se a compararmos ao número total de cargos exercidos nesse espaço de poder, que alcançavam 3.116 em 2005. Em outras palavras, somente 19,9% dos cargos públicos disponíveis estão ocupados por mulheres.³ Além disso, a participação é desigual, de acordo com o tipo e a qualidade do espaço de poder ocupado – quanto menos poder, maior a participação feminina, como fica revelado pela maior proporção de mulheres nos governos municipais, regionais e nas subsecretarias do poder executivo, em contraste com a menor proporção de prefeitadas, administradoras e ministras.

O aumento da participação política feminina é maior no poder executivo do que em cargos de representação popular. Enquanto em 2005 a participação das mulheres no poder executivo oscila entre 17% no gabinete ministerial e 27% nas subsecretarias, no Parlamento, as mulheres representam 5% no Senado e 13% na Câmara de

1 O Cedem integra o Grupo Iniciativa Mulheres e a Red Puentes Latinoamericana en Responsabilidad Social Empresarial.

2 Existe um projeto de lei sobre direitos sexuais e reprodutivos cuja tramitação parlamentar está paralisada.

3 Ver Hardy (2005), com base nos dados da pesquisa em curso na Fundação Chile 21 sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho e na política do Chile.

Deputados. Nos governos locais, há 12% de mulheres nas prefeituras e 21% nas câmaras de vereadores (Hardy, 2005).

Dois Chiles num mesmo território

Atingir a paridade no número de representantes femininos e masculinos permitirá uma redistribuição progressiva do poder social e político e desafiará as instituições a tomarem consciência da proposta ética e política da democracia, como sistema de relações e representação.

A geração de oportunidades iguais é fundamental para a incorporação plena das mulheres ao trabalho produtivo. Porém, isso requer uma infra-estrutura maior para o cuidado das crianças e a melhor divisão das tarefas no lar. O país precisa avançar na implementação de uma política de equidade salarial.

A Plataforma de Ação Mundial de Pequim continua sendo uma meta a ser atingida. No entanto, não é menos importante a ratificação do protocolo facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw, na sigla em inglês).⁴

O Chile se transformou num caso paradigmático entre os países latino-americanos e as economias emergentes, pois apresenta indicadores macroeconômicos excelentes: inflação baixa, risco-país baixo, taxa de crescimento médio anual do PIB próxima a 5,5% nos últimos 15 anos, contas fiscais ordenadas, liderança nas classificações internacionais de liberdade econômica e contexto institucional e político favorável ao investimento estrangeiro.

No entanto, essa fachada sólida da economia coexiste com uma realidade muito diferente. O país é, hoje, fragmentado, com desigualdades enormes na distribuição do poder e das oportunidades e, conseqüentemente, da renda. A despeito da modernização, há um clima de desconfiança e descontentamento na população.

No Chile, não há problemas graves de subnutrição, nem de doenças como a malária e a tuberculose. A maior parte da população tem acesso aos serviços básicos, mas cerca de 2% do total de habitantes vive com menos de US\$ 1 por dia.

4 O Chile ratificou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1989, porém ainda não ratificou seu protocolo facultativo. Esse é o instrumento que estabelece mecanismos para tornar exigíveis os direitos consagrados pela Convenção, quando o país que a ratificou não garante esses direitos. A Convenção se refere aos direitos civis e à condição jurídica e social das mulheres, assim como à reprodução e a fatores culturais que condicionam as relações entre os sexos.

Tabela 1 - Distribuição da renda autônoma^{NR}, 1990-2003

DECIL	1990	2003	RENDA AUTÔNOMA POR DOMICÍLIO 2003 (EM PESOS)	TAMANHO MÉDIO DO DOMICÍLIO	RENDA AUTÔNOMA PER CAPITA 2003 (EM PESOS)
	% DA RENDA TOTAL	% DA RENDA TOTAL			
I	1,4	1,2	63.866	4,31	14.818
II	2,7	2,7	144.442	4,42	32.679
III	3,6	3,6	191.812	4,20	45.670
IV	4,5	4,7	250.284	4,18	59.877
V	5,4	5,5	291.995	3,85	75.843
VI	6,9	6,6	348.773	3,66	95.293
VII	7,8	8,3	437.417	3,57	122.526
VIII	10,3	10,8	568.279	3,43	165.679
IX	15,2	15,3	810.931	3,19	254.210
X	42,2	41,2	2.177.245	2,83	769.345
Total	100,0	100,0	528.507	3,76	140.560
Índice 20/20	14,0	14,5			
Índice 10/10	30,1	34,3			

US\$ 1 equivale a cerca de 600 pesos chilenos.

Fonte: Fundação Terram, a partir de dados da pesquisa Casen 2003, do Ministério do Planejamento e da Cooperação.

Menos pobreza

Em relação à situação da pobreza, foram observados avanços importantes, de acordo com os padrões nacionais. Enquanto 38,6% dos chilenos e chilenas viviam abaixo da linha de pobreza em 1990,⁵ havia, em 2003, 18,8% nessa situação – cerca de 3 milhões de pessoas. Nesse mesmo período, foi constatada uma diminuição da indigência de 12,9% para 4,7%. Embora a situação tenha melhorado, esse percentual equivale a mais de 720 mil chilenos e chilenas vivendo na pobreza mais extrema (Chile, 2004 a).

O plano Chile Solidário é uma iniciativa importante do governo para combater a pobreza extrema, atendendo as 225 mil famílias mais pobres do país. Tem como finalidade igualar as capacidades básicas, garantir os direitos sociais, econômicos e culturais, desenvolver um sistema integrado de benefícios sociais, combinar assistência com promoção e, além disso, intervir mais sobre a família do que sobre os indivíduos.

NR Salários, pensões, rendas e juros.

5 A linha nacional da pobreza corresponde a US\$ 72,80 mensais para os setores urbanos e US\$ 49,10 para os rurais. A linha de indigência (pobreza extrema) equivale a US\$ 36,40 e US\$ 28,10 mensais, respectivamente.

Em termos de saúde, acaba-se de implementar a reforma que pretende assegurar qualidade, acesso e proteção financeira para tratar 56 doenças vinculadas aos maiores índices de mortalidade nacional. Na política de habitação, o programa Chile Bairro pretende erradicar os assentamentos precários em todo o país.

Um mal oculto

O país sofre de outra enfermidade crônica que, embora tenha sido historicamente ocultada por um grande setor da esfera política, veio à tona nos últimos meses por causa de pressões geradas por alguns informes internacionais. Trata-se da desigualdade, originada há mais de dois séculos num processo de divisão desigual de ativos, no qual a elite acumulou grande parte da riqueza e influenciou nas decisões políticas e na conformação das instituições. O processo é hoje evidente nos principais grupos econômicos, que controlam cerca de 80% da produção nacional (Fundação Terram, 2004).

No Chile, existe uma matriz cultural da desigualdade que, tanto tácita como explicitamente, reconhece a existência de cidadãos e cidadãs de classe A e de classe B com acesso a um conjunto de serviços sociais e instâncias democráticas totalmente diferente e segmentado.

O poder é distribuído desigualmente, e os arranjos institucionais reproduzem esse cenário.

Como resultado lógico, há uma péssima distribuição de renda. De acordo com o *Informe sobre o Desenvolvimento Humano de 2004*, a economia chilena é uma das dez economias sobre as quais existem dados disponíveis que tem pior distribuição de renda. Os 10% mais ricos detém 41,2% da renda total, e os 10% mais pobres ficam somente com 1,2% – uma distância maior do que a observada em 1990, e equivalente a 35 vezes.

Além disso, um domicílio pertencente aos 10% mais pobres da população tem uma renda *per capita* equivalente a US\$ 25 mensais. Por outro lado, num domicílio pertencente ao decil mais rico, a renda mensal por pessoa alcança US\$ 1.282. Em 60% dos domicílios, a renda mensal por pessoa não ultrapassa US\$ 160, ou seja, US\$ 5,3 por dia. Isso é um valor bastante baixo para um país que, em 2004, registrou um produto interno *per capita* (ajustado pela paridade do poder de compra) de US\$ 11 mil.

Fragmentação social

Esses níveis extremos de desigualdade fazem com que as pessoas pobres se sintam mais pobres e gerem problemas de anomia, desconfiança e falta de coesão social. O aumento dos índices de delinquência é parte desses sintomas. Uma de cada três pessoas no Chile foi vítima de delitos em 2003 e 2004 (Chile, 2004 b).

O Banco Mundial tem afirmado que, além de ser negativo em si mesmo, um alto nível de desigualdade dificulta o trabalho de reduzir a pobreza e desacelera o crescimento econômico nos países (Banco Mundial, 2003). Esse ponto de vista – e não um imperativo ético ou de justiça social – fez o Chile começar recentemente a reagir a esse problema.

Outra dimensão da desigualdade tem ocasionado que a maioria das políticas públicas não esteja conseguindo um impacto real na população, ao se chocar com uma barreira cultural e institucional que conforma sistemas absolutamente segmentados no plano educacional, de saúde e no mercado de trabalho, segundo o poder aquisitivo de cada pessoa no Chile. Enquanto não forem abordadas as causas da desigualdade, este panorama será mantido, a despeito das promessas feitas em períodos eleitorais. ■

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la Historia?*. 2003.
- CARO, Pamela; CRUZ, Catalina de la *et al.* *Responsabilidad social empresarial y género: problemáticas que enfrentan las mujeres en el campo laboral*. Santiago do Chile: Cedem, 2004.
- CARO, Pamela; VALDÉS, Alejandra. *Control ciudadano en educación y género: monitoreo de acuerdos internacionales*. Santiago do Chile: Cedem, 2000.
- CHILE. Ministério do Interior. *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. 2004 b. Disponível em: <http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_profundidad.php?id_destaca=308>. Acesso em: 24 ago. 2005.
- _____. Ministério do Planejamento e Cooperação. *Pobreza, distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social*. 2004 a. (Série Casen 2003, vol. 1). Disponível em: <http://www.purochile.org/Casen_2003.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2005.
- CORPORACIÓN LA MORADA (Coord.). *Informe sombra Cedaw 2003*. Santiago do Chile, 2003.
- FUNDAÇÃO TERRAM. *Distribución del ingreso en Chile: una bomba de tiempo. Análisis de Políticas Públicas*, n. 29, ago. 2004. Disponível em: <http://www.terram.cl/docs/App29_desigualdad.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2005.
- HARDY, Clarisa. *Mujeres y poder. El Mostrador*, 8 mar. 2005.
- MATURANA, Camila. *El monitoreo como práctica de control ciudadano: monitoreo del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, El Cairo, 1994. Chile: Fórum-Rede de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, 2004.
- VALDÉS, Teresa; MUNÑOZ, Ana María; DONOSO, Alina. *1995-2003: ¿Han avanzado las mujeres? – Índice de compromiso cumplido latinoamericano*. Santiago do Chile: Flacso, 2005.

Bonança petrolífera, escassez de cidadania



As mobilizações da cidadania que culminaram com a destituição do presidente Lucio Gutiérrez, em abril de 2005, manifestaram a repulsa popular a uma política econômica que pouco fez para distribuir equitativamente as receitas excedentes recebidas pelo Equador depois do aumento do preço do petróleo e que, paradoxalmente, aumentaram sua dívida externa. O novo governo expressou sua intenção de priorizar as necessidades dos setores mais vulneráveis. Se isso for concretizado, é possível que haja avanços na direção da inclusão social.

Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES)
Martha Moncada / Juana Sotomayor

A inserção do Equador no mercado internacional tem sido caracterizada pela exportação de matérias-primas. O modelo econômico imperante está baseado na exploração intensiva dos recursos naturais. Embora tenham sido feitas tentativas de diversificar as exportações, a geração de divisas concentra-se na atividade petrolífera desde a década de 1970.

No período de 1995 a 2004, a contribuição do petróleo ao Orçamento Geral do Estado atingiu a média anual de 34,5%, como informa publicação do Banco Central do Equador (2005). Segundo o jornal *El Comercio* (2004), estima-se que esse aporte será de 23% em 2005. Com o objetivo de obter um fluxo maior de divisas, o governo propiciou a ampliação e a intensificação da exploração petrolífera e a construção de um novo oleoduto.

Acatando com rigor os postulados neoliberais, a política governamental foi dirigida ao pagamento da dívida externa e interna, no lugar de cumprir suas obrigações constitucionais com os direitos fundamentais da população, numa concordância clara com as orientações econômicas, comerciais, sociais e políticas da década de 1980 e início da década de 1990, do chamado Consenso de Washington.

Diversos fatores internacionais determinaram um aumento sem precedentes do preço do petróleo nos últimos anos, gerando receitas para os cofres públicos que superaram as previsões mais otimistas. Por exemplo, em 2003, na elaboração do orçamento nacional foi considerado o preço de US\$ 18 por barril de petróleo, porém as receitas adicionais atingiram US\$ 74,6 milhões, com o preço médio do barril em US\$ 25,66, segundo o boletim da Secretaria Técnica do Observatório da Política Fiscal (OPF) (2004 c). Em 2004, o preço previsto no orçamento foi de US\$ 18, quando, na realidade, atingiu a média de US\$ 32, segundo dados do boletim do OPF (2005 b).

O preço subestimado do petróleo não pode ser entendido como resultado de má previsão econômica. Ao contrário, a decisão de formular o orçamento governamental sem levar em conta a ten-

dência de aumento dos preços internacionais dos hidrocarbonetos revela uma clara intenção de privilegiar o pagamento da dívida, assim como outros gastos desvinculados dos serviços sociais.

Com os excedentes obtidos com o aumento dos preços, o governo criou o Fundo Petrolero de Estabilização para o financiamento da polícia nacional (10%), investiu na construção da rodovia-tronco amazônica (35%) e no atendimento às províncias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro e Galápagos (10%). Os restantes 45% formaram o Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (Feirep), cujos recursos se destinam a recomprar os títulos da dívida pública (70%) e a criar um fundo de estabilização das receitas petrolíferas (20%) – deixando apenas os restantes 10% para os investimentos sociais.

Exclusão maior para mulheres

Em consequência, o aumento dos volumes e dos preços do petróleo não impediu que a pobreza continuasse a se aprofundar. Para a grande maioria da população, a satisfação mínima de direitos como habitação, acesso à saúde pública de qualidade, à educação universal e gratuita e à segurança alimentar se converteu em ilusão inalcançável.

Os dados do Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador relativos ao consumo indicam que 61,3% da população enfrenta situações de pobreza. Dessa parcela, 31,9% vivem na indigência, com diferenças significativas entre a cidade e o campo, onde existem carências materiais de vários tipos, assim como distâncias mais profundas dos setores indígenas e afrodescendentes, se comparados à população mestiça.

Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, o país teve um retrocesso. Se, em 1999, o Equador ocupava a 69ª posição entre 175 países do mundo para os quais havia informações disponíveis, em 2003 passou para a 97ª posição e, em 2004, para a centésima.¹

O impacto desproporcional e diferenciado da deterioração das condições de vida é ainda mais crítico nos setores vulneráveis, entre os quais se destacam a população indígena, as crianças e adolescentes, as mulheres e pessoas idosas. Não se tem feito um esforço sistemático e oportuno no país para coletar informações que reflitam as iniquidades entre os gêneros, desconhecendo-se os compromissos assumidos na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995) e outros instrumentos internacionais de direitos humanos.

No entanto, as pesquisas conduzidas por organizações sociais e alguns departamentos de governo chamam a atenção para os impactos negativos, com características especialmente graves para as mulheres.

O analfabetismo afeta quase dez de cada cem mulheres, enquanto entre os homens representa 7% (Pnud, 2004). As diferenças são ainda mais significativas nas áreas rurais. Em 2003, o subemprego feminino era de 50% e, entre os homens, 25%, enquanto os dados do desemprego eram de 11% e 6,5%, respectivamente (Larrea Maldonado, 2004).

A exclusão e as práticas discriminatórias sofridas pelas mulheres estão evidenciadas na remuneração menor pela realização de atividades similares, se comparada à dos homens (Conselho Nacional das Mulheres, 2005).² Além disso, nota-se uma crescente precarização do emprego, especialmente do feminino, e limitações no exercício dos direitos relacionados à maternidade e à saúde reprodutiva. Por outro lado, muitas atividades desenvolvidas pelas mulheres não são remuneradas.

Em termos da propriedade da habitação, somente 68% das mulheres chefes de família dispõem de casa própria ou ainda a estão pagando.

² Em 2003, a renda média mensal das mulheres nas áreas urbanas era de US\$ 167, enquanto a dos homens atingia US\$ 249. A situação é mais grave no campo, onde as mulheres recebem mensalmente US\$ 126, enquanto a renda média dos homens é US\$ 192 e a cesta básica familiar está em torno de US\$ 350.

¹ Ver as edições de 1999, 2003 e 2004 do *Informe de Desarrollo Humano*, publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Levando em conta que há uma tendência crescente ao aumento do número de famílias chefiadas por mulheres, pela emigração de seus companheiros ou pelo aumento do número de divórcios, os impactos diferenciados sofridos por esse setor afetam com força inusitada o conjunto da sociedade, especialmente crianças e pessoas idosas que estão sob seus cuidados (Conselho Nacional das Mulheres, 2005).

A estreiteza das políticas sociais

Diante da situação de risco enfrentada pelos setores majoritários do país, o Estado equatoriano tem demonstrado uma total falta de equidade na formulação e na execução de suas políticas públicas, tanto fiscais como sociais. Além disso, não expressou a vontade política de enfrentar as formas tradicionais de discriminação em função da idade e do gênero. Diversas estimativas³ indicam que o investimento público social no país reflete um dos índices mais baixos em relação a outros países da região, com percentuais que só representaram 4,5% do PIB em 2003.

Apesar da maior disponibilidade de receitas fiscais provenientes das exportações de petróleo e do processo de aprofundamento da pobreza, a política fiscal equatoriana continua a diminuir os recursos destinados a investimentos sociais, ao ponto em que o país não pôde sequer recuperar os níveis desses investimentos de mais de uma década passada. Em 1992, os investimentos sociais representavam 5,2% do PIB; 11 anos antes, em 1981, alcançavam 6,3%, segundo dados da Secretaria Técnica do OPF (2004 a).

No contexto internacional, a população equatoriana, cuja maioria tem até 25 anos, recebe uma parcela muito limitada de recursos para a satisfação de seus direitos básicos, tais como dez anos de educação gratuita e universal, acesso a serviços de saúde (com prioridade para mulheres grávidas, crianças menores de 5 anos e pessoas idosas), saneamento básico, habitação e emprego. Segundo dados de 2001, o investimento público em saúde atingiu somente US\$ 16 por habitante ao ano, sendo o mais baixo entre os 18 países da região e obrigando as famílias a assumirem diretamente 48,6% do total desse gasto, como informa a Secretaria Técnica do OPF (2005 a).

Em 2001, o Equador investiu US\$ 45 anuais por habitante em educação, ficando em penúltimo lugar entre os países da região quanto aos gastos

nesta área, superando apenas a Nicarágua, que investiu US\$ 28. Como consequência desse baixo investimento, cerca de 700 mil crianças e adolescentes, entre 6 e 17 anos, não puderam ingressar no sistema educacional em 2004, assim aponta a Secretaria Técnica do OPF (2004 b). Embora essa informação não esteja disponível com dados desagregados por sexo, certamente são as mulheres as mais excluídas da sala de aula.

Além de alocar migalhas para o investimento social, os programas governamentais, seguindo a linha imposta pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), foram caracterizados por respostas imediatistas e assistencialistas, não contribuindo para a criação de capacidades e oportunidades, não promovendo a sustentabilidade e nem levando em conta na sua formulação e aplicação de aspectos essenciais como o gênero, a ruralidade, a idade e a cultura.

As intervenções do Estado estão dirigidas ao alívio temporário e pontual de algumas carências materiais básicas, como a falta ou insuficiência de alimentos para mulheres grávidas e crianças pequenas, e outros casos. Essas políticas consistiram numa transferência limitada de recursos a setores em situação de pobreza extrema. Por exemplo, o chamado “bônus solidário”, que, com enfoque de caridade pública, não permite superar as precárias condições de vida dos homens e das mulheres que recebem esse subsídio. Como podem essas pessoas superar a pobreza se recebem mensalmente US\$ 15 por serem mulheres que chefiam famílias ou US\$ 11 por serem idosas?

A intervenção governamental no âmbito social não pretende afetar as causas estruturais da pobreza e tem dado pouca ou nenhuma importância à iniquidade na distribuição de riquezas no país. Enquanto 20% da população se apropria de 58% da riqueza, no outro extremo os 20% mais pobres têm acesso a somente 3,3% (Pnud, 2004). Também não foram feitos esforços para reativar a produção de pequenos agricultores e agricultoras e de camponeses e camponesas, responsáveis pelo abastecimento de alimentos ao mercado interno, e para melhorar as condições de saúde e educação da população.

Nesse contexto, é difícil prever que os direitos econômicos, sociais e culturais consagrados na Constituição serão garantidos na realidade. Se forem mantidas as prioridades que põem em primeiro lugar os avanços macroeconômicos, nem será possível cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio aprovadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. Essas metas, apesar de suas limitações em termos de direitos humanos, constituem uma oportunidade de melhoria para a grande maioria da população.

É possível reorientar as prioridades?

Se em tempos de bonança, com os altos preços do petróleo, a pobreza continua se aprofundando e o pagamento da dívida externa tem prioridade sobre as políticas públicas sociais, então, quando poderemos esperar mudanças?

O aspecto paradoxal do modelo econômico é evidenciar que a superação da pobreza e a garantia do pleno exercício dos direitos da população equatoriana não têm relação diretamente proporcional com a disponibilidade de mais recursos econômicos. Essa afirmativa não desconhece a importância da dimensão econômica na construção do desenvolvimento. No entanto, questiona a relação linear e causal entre receitas maiores e a melhoria da qualidade de vida da população, num contexto no qual os setores sociais mais vulneráveis carecem de poder efetivo para influir nas decisões fiscais e orçamentárias – o que faria uma diferença real para garantir seus direitos econômicos sociais.

O exemplo equatoriano é eloqüente a esse respeito. Embora nos últimos 35 anos o país tenha recebido grandes volumes de divisas pelas vendas do petróleo, isso não se refletiu na melhoria das condições de vida de sua população. Paradoxalmente, o aumento das receitas públicas durante o chamado “boom petrolero” (1972–1982) deu início a um processo surpreendente de endividamento externo.

A alta polarização social no país e a pouca capacidade de organização, influência e participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas são fatores que limitaram a discussão de novas prioridades que, entre outros elementos, subordinasse o pagamento da dívida externa à solução dos problemas que afetam a maior parte da população.

Num contexto de crescente liberalização do comércio, a possibilidade de a produção nacional ter posições vantajosas no mercado internacional dependerá, além da qualidade dos bens de exportação, do acesso a fatores competitivos. Lamentavelmente, com taxas de inflação mais altas em relação ao contexto internacional, assim como taxas de juros internas pouco atrativas para os investimentos, a possibilidade de reduzir os custos está quase exclusivamente na diminuição dos salários, na flexibilização trabalhista e na consequente perda de benefícios para trabalhadores e trabalhadoras. Além disso, há uma precarização do trabalho cada vez maior, até mesmo com o crescimento da inserção de crianças, jovens e mulheres camponesas e indígenas nos setores de produção e de serviços.

Por outro lado, o aprofundamento da liberalização econômica ameaça aumentar os níveis de iniquidade e a perda dos meios de subsistência

3 Ver Badillo (2001) e os dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador e pelo Observatório da Política Fiscal.

de populações tradicionais que vivem em áreas onde atualmente se realizam atividades produtivas destinadas às exportações.

Inaugurado com a destituição, em abril deste ano, do presidente Lucio Gutiérrez (depois de uma inusitada mobilização da cidadania que reclamava a restituição e a vigência dos mecanismos democráticos como base para uma nova relação com o poder), o atual cenário político do país pode ser um momento propício para acolher as reivindicações da cidadania e rever a forma como se tem distribuído os excedentes do petróleo que alimentam o Feirep.

O atual ministro da Economia, Rafael Correa, propõe alocar 40% dos recursos desse fundo à reativação econômica – especialmente para camponeses(as) e pequenos(as) produtores(as) –, 30% a investimentos sociais, 10% à ciência e tecnologia e 20% a contingências. Essa proposta modifica as prioridades de investimento e os gastos dos recursos governamentais em benefício dos setores mais vulneráveis da população.

Se for concretizada, tal proposta poderá abrir caminho para o cumprimento dos direitos sociais e culturais da população equatoriana em seu conjunto e dos grupos tradicionalmente excluídos em função de gênero, idade e etnia. Além disso, poderá ser a base para mudar as ações governamentais focalizadas e desarticuladas e universalizar as políticas sociais, superando o caráter restrito das soluções de “remendos”, que impossibilitam os grupos mais pobres de escapar dos círculos perversos da pobreza. ■

Referências

- BADILLO, Daniel. La inversión social pública ecuatoriana en el contexto latinoamericano. *Ajuste con Rostro Humano*, Quito, Unicef, n. 8, 2001.
- BANCO CENTRAL DO EQUADOR. *Información estadística mensual*, Quito, n. 1.836, 28 fev. 2005.
- CONSELHO NACIONAL DAS MULHERES. *Beijing +10 – Los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas 10 años después*. Quito, 2005.
- EL GASTO de 2005 con más fondos. *El Comercio*, Quito, 1 dez. 2004.
- LARREA MALDONADO, Carlos. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2004.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2004*.
_____. *Informe de Desarrollo Humano 2003*.
_____. *Informe de Desarrollo Humano 1999*.
- SECRETARIA TÉCNICA DO OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA FISCAL (OPF). *Boletim*, Quito, n. 19, fev. 2005 b.
_____. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 7, jan. 2005 a.
_____. *Boletim*, Quito, n. 8, mar. 2004 c.
_____. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 6, out. 2004 b.
_____. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 2, jun. 2004 a.

Quando o bem-estar social não é prioridade



Um corte no orçamento federal de US\$ 143 bilhões nos programas de desenvolvimento social para compensar um déficit que pode ainda crescer, causado pelo aumento dos gastos militares de quase US\$ 200 bilhões, põe em risco a rede de seguridade social, como o tíquete-alimentação, empréstimos a estudantes e serviços médicos públicos. Segundo muitas pessoas, o emprego não é suficiente para escapar da pobreza. Além disso, a discriminação sexual e a racial continuam a reduzir as rendas das mulheres e da população negra.

Instituto de Agricultura e Políticas Comerciais
Centro de Consciência Social (Center of Concern) /
Rede de Gênero e Comércio dos Estados Unidos
Fórum Interamericano & Projeto de Vínculos
Globais-Locais
Federação Americana do Trabalho e Congresso das
Organizações Industriais (AFL-CIO)

Patricia Jurewicz / Kristin Dawkins / Alexandra /
Spieldoch / Tanya Dawkins / Thea Lee

Os Estados Unidos estão longe de alcançar seus compromissos de erradicação da pobreza e de inclusão social, especialmente para as mulheres, conforme foi acordado há dez anos na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) e na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995). Em 2004, uma de cada oito mulheres adultas no país vivia na pobreza, como informa publicação da Organização de Mulheres para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Women's Environment & Development Organization, 2005, p. 162). Em consequência da crescente pressão para acabar com a assistência governamental às mães de baixa renda, mais mulheres pobres têm empregos, porém suas vidas e as de suas famílias não melhoraram. O custo de vida nos Estados Unidos tem aumentado continuamente, sem aumentos correspondentes de salários. O atendimento médico básico ficou demasiado caro, e as mulheres têm menos tempo para ficar em casa.

A pobreza e a exclusão social não são somente problemas das mulheres, mas afetam todas as famílias e comunidades. Diariamente, mais de 6 milhões de crianças ficam sozinhas em casa depois da escola nos Estados Unidos. Quase 900 mil são vítimas de abuso ou abandono a cada ano e aproximadamente uma criança ou adolescente morre em virtude de arma de fogo a cada três horas, segundo comunicado de imprensa do Fundo de Defesa da Criança (Children's Defense Fund, 2005). Até o governo dos Estados Unidos reconhecer que 13 milhões de crianças vivem em dolorosa pobreza dentro de suas fronteiras e tomem medidas corretivas, a segurança e o bem-estar estão ameaçados no país.

Para um grande e crescente número de famílias estadunidenses, o fato de terem um trabalho

não é suficiente para livrá-las da pobreza. Embora a renda real *per capita* tenha crescido 66% entre 1973 e 2000, o percentual de famílias empobrecidas permaneceu no mesmo nível – pouco acima de 11% (Mishel, Bernstein e Allegretto, 2005, p. 12). Em parte, a pobreza persiste porque os preços das necessidades básicas, como alimentação, moradia e transporte, crescem mais rapidamente do que os salários. Em 2004, a maior parte dos salários de trabalhadores e trabalhadoras, descontada a inflação, permaneceu no mesmo nível ou decresceu, enquanto somente 5% da população que ganha mais teve a renda aumentada (Greenhouse, 2005). Trabalhadores e trabalhadoras que recebem o salário mínimo federal (US\$ 5,15/hora) não tiveram aumentos desde 1997. Como a lei não indexa o salário mínimo à inflação, seu valor é corroído com o passar do tempo.

Trabalhadores e trabalhadoras que hoje ganham salário mínimo recebem um terço do salário-hora médio considerado pelo governo federal necessário para manter uma família de quatro pessoas livre da pobreza (um déficit de US\$ 8 mil na renda anual). Segundo dados da Federação Americana do Trabalho e Congresso das Organizações Industriais (AFL-CIO, 2005), 15 estados aprovaram leis com salário mínimo mais alto, e cinco deles exigem um mínimo de US\$ 7/hora, valor ainda insuficiente para que uma família de quatro pessoas fique acima da linha de pobreza.

O número de pessoas de famílias pobres que trabalham tem crescido significativamente na última década. A reforma realizada pelo presidente Clinton no programa de assistência social (*welfare*) em 1996, considerada um sucesso por ter reduzido à metade o número de pessoas que recebem assistência social do governo, empurrou ex-beneficiários(as) da assistência social para empregos denominados de *workfare*^{NT} – postos de trabalho sem benefícios de seguro-saúde e com salários tão baixos que mantinham trabalhadores

e trabalhadoras na pobreza. Em 2003, as medidas de reforma da assistência social haviam deixado 35,9 milhões de cidadãos e cidadãs estadunidenses e residentes abaixo da linha nacional de pobreza, segundo publicação do Departamento do Censo dos Estados Unidos (2004, p. 9).

Distância entre gêneros e entre raças

Por três anos seguidos, vem aumentando o número de mulheres abaixo do limiar de pobreza. Atualmente, 13,8 milhões de mulheres adultas – uma de cada oito – vivem na pobreza nos Estados Unidos. Para mães solteiras não-brancas, a situação é muito pior: aproximadamente uma de cada quatro vive na pobreza por causa da discriminação racial, segregação ocupacional, diminuição do acesso à educação de qualidade e níveis desproporcionalmente altos de desemprego, como informa o Instituto de Pesquisa de Políticas da Mulher (Institute for Women's Policy Research, 2004, p. 31).

O programa federal de seguridade social é a única fonte de renda de uma de cada quatro mulheres idosas, e duas de cada três mulheres recebiam pelo menos a metade de sua renda da seguridade social (Lee e Shaw, 2003, p. 23-24). Estudos prevêm que, sem esse benefício, dois terços das mulheres não-casadas com mais de 65 anos que vivem sozinhas estariam na pobreza (Lee e Shaw, 2003, p. iii).

Há uma década, os Estados Unidos aceitaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) e assumiram o compromisso de atingir a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, hoje, as mulheres ganham em média somente US\$ 0,76 para cada US\$ 1 recebido pelos homens. Em 1995, eram US\$ 0,71, como indica o Departamento do Censo dos Estados Unidos (2004, p. 34). Entre as minorias, a distância salarial é ainda maior, quando comparada aos salários do homem branco em 1999. As mulheres afro-americanas ganhavam 62,5%, as indígenas recebiam 57,8% e as hispânicas, 52,5% do salário médio pago ao homem branco (Institute for Women's Policy Research, 2004, p. 20). A discriminação racial, combinada com a segregação ocupacional, cria barreiras

NT *Workfare* (*welfare to work programs*) eram programas de assistência social que trocavam benefícios por trabalho.

tremendas ao emprego, às promoções e a rendas mais altas. As mulheres não-brancas estão ainda flagrantemente sub-representadas em muitos empregos de alta remuneração. A discriminação em função do sexo e da raça continua a reduzir a renda das mulheres (Institute for Women's Policy Research, 2004, p. 22).

Existem leis contra a iniquidade salarial e de gênero desde a década de 1960, porém elas não são aplicadas de forma adequada. A administração do presidente George W. Bush tem cortado iniciativas para financiar a aplicação de leis contra a discriminação salarial e está deixando de coletar dados sobre as trabalhadoras, chegando ao ponto de retirar informações sobre a distância salarial entre os gêneros do *website* do Departamento do Trabalho (Women's Environment & Development Organization, 2005, p. 156 e 161). A desigualdade e a discriminação continuarão a ocorrer se não forem gerados os dados desagregados por sexo necessários para uma análise de gênero.

O peso da Wal-Mart para a sociedade

A rede de supermercados Wal-Mart tem sido processada com mais frequência do que qualquer outra empresa privada dos Estados Unidos. Em 1991, seis mulheres iniciaram um dos mais conhecidos processos contra a Wal-Mart, que se transformou numa das maiores ações populares de direitos civis da história, envolvendo mais de 1 milhão de mulheres acusando a empresa de discriminação sistemática nos salários e nas promoções. Atualmente, menos de 15% dos gerentes de lojas são mulheres, embora elas constituam dois terços da força de trabalho da companhia.

Como a maior empregadora da nação, com aproximadamente 1,3 milhão de empregados(as), a Wal-Mart mudou o cenário varejista dos Estados Unidos, fazendo grandes esforços para evitar a organização sindical dos empregados e empregadas, reduzindo seus planos de saúde e pagando salários abaixo da linha de pobreza. A empresa exige que funcionários e funcionárias assinem formulários concordando em não entrar em sindicatos, numa violação flagrante das leis trabalhistas do país (Featherstone, 2004). Comparada a outros varejistas, a Wal-Mart possui um percentual maior de empregados(as) sem cobertura de plano de saúde.

Em todo o país, 66% de todos os trabalhadores e trabalhadoras recebem benefícios de saúde de seu empregador ou de sua empregadora, porém menos de 46% dos empregados e empregadas da Wal-Mart têm cobertura do seguro-saúde (Miller, 2004). O Departamento de Pessoal dessa rede de supermercados distribui material escrito explicando como solicitar o tíquete-alimentação do governo e o seguro de saúde pública

(Featherstone, 2005). Um estudo da Comissão de Educação e Trabalho da Câmara Federal determinou que, em 2004, os empregados e empregadas da Wal-Mart tiveram direito a US\$ 2,7 bilhões em assistência federal (Miller, 2004). Em essência, os(as) contribuintes dos Estados Unidos estão subsidiando os lucros da empresa.

A promoção da insegurança

A proposta de orçamento federal para 2006 do presidente George W. Bush corta US\$ 143 bilhões em gastos opcionais nos próximos cinco anos, eliminando 150 programas nacionais. Ela também elimina US\$ 30 bilhões de vários programas cujo financiamento é obrigatório por lei – os chamados programas de direitos a benefícios sociais (Horney, 2005). Esses cortes draconianos não somente prejudicam as escolas, o desenvolvimento comunitário, o transporte, a pesquisa científica e o meio ambiente, como também solapam programas de proteção social de larga data, entre eles o tíquete-alimentação, empréstimos estudantis e o programa de reembolso de despesas médicas (Medicaid).^{NT}

Mais de 45 milhões de pessoas não possuem seguro-saúde. O programa de reembolso de despesas médicas, que já tem 40 anos e oferece benefícios médicos a 35 milhões de pessoas, será alvo de um corte de US\$ 45 bilhões nos próximos dez anos. Os estados já prevêm serem forçados a terminar seus programas de reembolso de despesas médicas por causa da falta de fundos. Quase a metade dos imigrantes sem cidadania estadunidense (45,3%) não tem seguro-saúde, enquanto a média nacional de pessoas nessa situação é de 15,6% (Departamento do Censo dos Estados Unidos, 2004, p. 17). O Instituto de Medicina estima que a falta de cobertura de seguro-saúde causa aproximadamente 18 mil mortes desnecessárias anualmente e custa de US\$ 65 bilhões a US\$ 130 bilhões por ano em perdas de recursos, segundo comunicado de imprensa do Instituto de Medicina (2004).

Esses cortes nos programas de desenvolvimento social foram propostos para compensar o déficit orçamentário de mais de US\$ 400 bilhões criado em somente quatro anos, a despeito de um superávit de mais de US\$ 200 bilhões no ano 2000. No entanto, mesmo com a eliminação desses programas, espera-se que o déficit cresça em US\$ 168 bilhões nos próximos cinco anos por causa do aumento dos gastos militares de quase US\$ 200 bilhões, dos cortes de impostos para os ricos de US\$ 106 bilhões e dos US\$ 36 bilhões gastos com os juros da dívida interna.

NT Benefícios de saúde fornecidos pelo Estado para as pessoas mais pobres.

Mais da metade das reduções de impostos vai beneficiar famílias com rendas anuais acima de US\$ 1 milhão (0,2% das famílias), e quase 80% dos cortes de impostos beneficiarão 3,1% das famílias que ganham mais de US\$ 200 mil por ano (Instituto de Medicina, 2004). Como consequência direta desses cortes e dos anteriores, as receitas federais, como uma parcela da economia, estão no nível mais baixo desde a década de 1950. Se os cortes propostos se estenderem, reduzirão as receitas governamentais em US\$ 2,1 trilhões até 2015 (Friedman, Carlitz e Kamin, 2005).

Crianças deixadas para trás

Reduções severas do apoio federal à população pobre agravaram os problemas enfrentados pelos 50 estados, que têm a obrigação de assistir quem passa fome e não tem moradia. Trinta e um estados registraram despesas superiores às previstas nos seus orçamentos de 2005. Em relação ao orçamento federal proposto para 2006, a Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais identificou pelo menos US\$ 30 bilhões de custos transferidos do governo federal aos governos estaduais, incluindo um corte geral de 1% no orçamento do Departamento de Educação.¹

A legislação conhecida como “Nenhuma criança deixada para trás” (NCLB, na sigla em inglês) do presidente Bush exige que todas as crianças das escolas primária e secundária alcancem uma pontuação anual em testes nacionais padronizados. Se essas metas não forem atingidas, a escola sofre consequências na forma de “reestruturação”, “perda de financiamento” ou “ação corretiva”.

Legisladores e legisladoras estaduais, professores e professoras e defensores e defensoras dos direitos das crianças têm pedido ajustes na legislação. Solicitam que o governo federal elimine o método de medição igual, reconhecendo os desafios especiais enfrentados pelas crianças portadoras de deficiências e/ou que não falam o inglês como idioma nativo. Também pedem a remoção dos obstáculos que sufocam as inovações dos estados e o financiamento integral do programa.² No caso das escolas primárias, estima-se que ocorra um déficit de financiamento de pelo menos US\$ 12 bilhões em 2006, sendo o déficit cumulativo de quase US\$ 40 bilhões desde que a lei foi aprovada, em 2002.³

1 Ver o texto “States still struggling to keep budgets balanced” (2005), disponível no *site* da Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais.

2 Ver o texto “State legislators offer formula for improving no child left behind act” (2005), disponível no *site* da Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais.

3 Ver o texto “Deep cuts in the President's budget; Committees ready to act” (2005), disponível no *site* da Coalition on Human Needs.

Além disso, o governo Bush tem cortado numerosos programas que envolvem atividades fora da escola, o que afeta a capacidade de aprendizagem dos alunos e alunas. Por exemplo, o orçamento de 2006 elimina recursos a 25 mil crianças do programa "Começar Cedo" (dirigido à primeira infância) e 300 mil crianças deixarão de ser atendidas em creches até 2009.

Em 2002, cerca de 7% da população branca na faixa etária de 16 a 24 anos não havia completado a escola secundária, em comparação com 12% das pessoas negras e 26% das hispânicas.⁴ Estudos têm comprovado que adultos e adultas jovens com baixo desempenho educacional ou que não completaram seus estudos secundários têm mais probabilidade de viver na pobreza, receber assistência governamental e se envolver com a criminalidade.

Cumprindo a promessa de um futuro digno

Nos últimos anos, os Estados Unidos têm vivido a maior perda de empregos desde a Grande Depressão (1930–1939). De janeiro de 2001 a março de 2005, mais de 2,7 milhões de pessoas perderam seus empregos na indústria manufatureira e outras 850 mil ficaram sem trabalho nos setores de serviços profissionais e da informação (Women's Environment & Development Organization, 2005, p. 161). As pequenas empresas foram levadas à falência pelas corporações transnacionais, que têm maiores economias de escala e a capacidade de vender produtos abaixo do custo em mercados estratégicos.

Os sindicatos perderam filiados e filiadas e poder nos contratos coletivos à medida que as corporações multinacionais reduzem salários, transferindo empregos para fora do país ou ameaçando se mudar para outros países. Em escala nacional, os novos empregos pagam em média 21% a menos do que os antigos. Ao tentarem competir com a Wal-Mart, os supermercados rivais alegam que não podem mais cobrir os custos de seguro médico.

Tradicionalmente, a população estadunidense pôde atender a suas necessidades básicas com uma combinação dos benefícios fornecidos por seus empregadores e empregadoras e os salários que lhes permitiam assegurar suas necessidades fundamentais. Em situações calamitosas, o governo ajudava seus cidadãos e cidadãs a se recuperarem. Infelizmente, nem o governo nem as corporações estão fornecendo benefícios, salários ou programas que muitas famílias e mulheres, especialmente em comunidades não-brancas, precisam ter, hoje, para não dormirem com fome.

Há várias ações imediatas que o governo deve realizar para cumprir seus compromissos de desenvolvimento humano feitos dez anos atrás. A primeira e mais importante é o governo recomendar a coleta de dados desagregados por sexo em todos os níveis. Sem uma análise de gênero, é impossível formular um pacote de políticas públicas que enfrente as necessidades específicas das pessoas pobres, forneça um conjunto de serviços ao público em geral e assegure que o setor privado faça sua parte. Por exemplo, políticas que tratem da licença-maternidade remunerada, creches e necessidades ergonômicas específicas não podem ser desenvolvidas sem, primeiramente, termos dados que reflitam o grau de discriminação nos locais de trabalho.

O governo federal deve fazer cumprir as leis de oportunidade igual e aumentar o salário mínimo. Os legisladores e as legisladoras federais e estaduais devem reforçar seus compromissos com a habitação de baixo custo e o seguro-saúde público, além de minimizar a escalada de aumentos dos custos com a saúde. Também devem alocar fundos suficientes para creches que atendam mães trabalhadoras de baixa renda e garantir que todas as crianças tenham acesso à educação de alta qualidade. As políticas de assistência pública devem enfrentar a redução da pobreza com benefícios integralmente financiados, levando em conta a inflação.

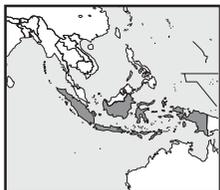
Finalmente, as corporações devem pagar salários acima da linha de pobreza, fornecer seguro-saúde de baixo custo, incluindo o atendimento pré-natal, oferecer benefícios de aposentadoria suficientes para todos os empregados e empregadas, até mesmo às mães que trabalham em regime parcial, e treinar as mulheres para que possam assumir posições gerenciais. Se tratarem seus trabalhadores e trabalhadoras de forma adequada, as grandes empresas possibilitarão que o governo ajude quem realmente necessita. Só então, poderemos dizer que somos uma nação de mulheres, homens e crianças com vida segura e digna. ■

Referências

- AFL-CIO. *State minimum wage rates*. 6 jun. 2005.
- CHILDREN'S DEFENSE FUND. Children's Defense Fund Action Council scorecard ranks lawmakers on how well they protect children. 23 mar. 2005. Disponível em: <www.childrensdefense.org/pressreleases/050323.aspx>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- DEEP cuts in the President's budget; Committees ready to act. *Coalition on Human Needs*, 25 fev. 2005. Disponível em: <www.chn.org/dia/organizations/chn/humanneeds/050225a.html>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- DEPARTAMENTO DO CENSO DOS ESTADOS UNIDOS. *Income, poverty, and health insurance coverage in the United States: 2003*. Washington, DC: Imprensa Oficial do Governo, 2004.
- FEATHERSTONE, Liza. Down and out in Discount America. *The Nation*, 3 jan. 2005.
- _____. Will labor take the Wal-Mart challenge?. *The Nation*, 28 jun. 2004.
- FRIEDMAN, Joel; CARLITZ, Ruth; KAMIN, David. Extending the tax cuts would cost \$ 2.1 trillion through 2015. *Center on Budget and Policy Priorities*, 9 fev. 2005. Disponível em: <www.cbpp.org/2-2-05tax.htm>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- GREENHOUSE, Steven. Failing fortunes of wage earners. *The New York Times*, 12 abr. 2005.
- HIGH school dropout rates. Disponível em: <http://www.childtrendsdatbank.org/pdf/1_PDF.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- HORNEY, James. Assessing the conference agreement on the Budget Resolution. *Center on Budget and Policy Priorities*, 6 maio 2005. Disponível em: <www.cbpp.org/4-28-05bud.htm>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- INSTITUTE FOR WOMEN'S POLICY RESEARCH. *The Status of Women in the States, 2004*. 2004. Disponível em: <<http://www.iwpr.org/States2004/SWS2004/>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- INSTITUTO DE MEDICINA. Comunicado de imprensa. *Institute of Medicine*, 14 jan. 2004. Disponível em: <www.iom.edu/report.asp?id=17632>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- LEE, Sunwha; SHAW, Lois. *Gender and economic security in retirement*. 2003. Disponível em: <<http://www.iwpr.org/pdf/D456.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- MILLER, George. Everyday low wages: the hidden price we all pay for Wal-Mart. *Wake up Wal-Mart*, 16 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.wakeupwalmart.com/facts/miller-report.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- MISHEL, Lawrence; BERNSTEIN, Jared; ALLEGRETTO, Sylvia. *The State of Working America*. Nova York: Cornell University, 2005, p. 12.
- STATE legislators offer formula for improving no child left behind act. *NCLS News*, 23 fev. 2005. Disponível em: <<http://ncsl.org/programs/press/2005/pr050223.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- STATES still struggling to keep budgets balanced. *NCLS News*, 14 abr. 2005. Disponível em: <<http://ncsl.org/programs/press/2005/pr050412.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- WOMEN'S ENVIRONMENT & DEVELOPMENT ORGANIZATION. *Beijing Betrayed*. 2005. Disponível em: <<http://www.wedo.org/library.aspx?ResourceID=31>>. Acesso em: 25 ago. 2005.

4 Ver o texto "High school dropout rates", disponível no site Child Trends DataBank.

Por uma definição plural de pobreza



Programa de Empoderamento das Famílias Chefiadas por Mulheres (Pekka)

Nani Zulminarni²

Em 2004, a população da Indonésia era estimada em 210 milhões de pessoas, a metade delas constituída de mulheres. Calcula-se que 55,6% vivem em áreas rurais e 65,6% estão na faixa etária produtiva (15–64 anos de idade). Dados oficiais revelam que a renda *per capita* média anual é US\$ 621 e que 18,4% dos indonésios e indonésias vivem abaixo da linha de pobreza, com menos de US\$ 1 por dia. No entanto, o bem-estar da população também pode ser medido pelos gastos mensais com necessidades básicas. Segundo esse critério, os gastos médios mensais de mais de 49% da população são inferiores a 200 mil rupias indonésias (US\$ 21) – ou seja, menos de US\$ 1 por dia. Isso indicaria a existência de um número maior de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza do que o registrado pelos dados oficiais.

Estatísticas de 1993 mostram níveis de pobreza muito inferiores, com somente 4,3% das famílias, ou 10% da população vivendo abaixo da linha de pobreza. Esses dados parecem confirmados pelo Informe de 2004 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classifica a Indonésia na 111ª posição entre 177 países (em 2001, ocupava a posição 112ª entre 175 países).

Alguns indicadores revelam que as mulheres estão em situação pior do que os homens. A taxa de mortalidade materna é ainda alta, de 373 para cada 100 mil crianças nascidas vivas, enquanto a taxa de mortalidade infantil é 40 para cada mil crianças nascidas vivas. A educação é outro indicador revelador, pois mostra que o número de mulheres analfabetas ou com pouca educação é duas vezes maior do que o dos homens. Dados de 2002 estimam que 12,79% das mulheres e 5,85% dos homens não sabem ler nem escrever.

Os programas de redução da pobreza devem levar em conta as disparidades regionais e incluir metodologias e estratégias sensíveis ao gênero, assim como permitir a participação e a contribuição das organizações civis das mulheres. Além disso, o governo precisa implementar medidas específicas para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) e aplicar mecanismos que busquem reduzir a corrupção e a burocracia.¹

Entretanto, a contribuição das mulheres para a economia não pode ser ignorada. Cerca de 33,5% realizam trabalho não-remunerado para assegurar a sobrevivência de suas famílias e três vezes mais mulheres do que homens trabalham no exterior, em países como Arábia Saudita, Malásia, Cingapura, Brunei e Coréia do Sul, e em Hong Kong. Essas trabalhadoras migrantes não recebem praticamente nenhuma proteção do país hospedeiro ou do governo indonésio durante seu período no exterior e todos os anos são relatados casos de violência contra elas.

Outro fenômeno na Indonésia é o número crescente de mulheres chefiando famílias, incluindo viúvas e solteiras. Dados de 1993 mostravam que 10% das famílias eram chefiadas por mulheres. Em 2003, esse percentual havia crescido para 13,19%, embora o número real pudesse ser mais alto do que a estimativa oficial. Conflitos permanentes em algumas regiões do país e pobreza extrema em outras (na Indonésia Oriental) causaram a migração dos homens em busca de uma vida melhor. Com frequência, os homens deixam para trás suas mulheres. As famílias chefiadas por mulheres são em geral relativamente mais pobres, se comparadas com aquelas chefiadas por homens. Estatísticas de 1999 em diante mostram que o número de famílias chefiadas por mulheres vivendo abaixo da linha de pobreza está aumentando, ao passo que diminui entre aquelas chefiadas por homens.

A renda média diária das famílias chefiadas por mulheres está em torno de 7 mil rupias indonésias (US\$ 0,73). Elas têm, em média, três dependentes e muitas vivem em áreas rurais e remotas. O nível educacional das pessoas dessas famílias é muito baixo. Mais da metade tem somente educação primária. Seus membros trabalham principalmente nos setores informal, como pequenos(as) comerciantes, trabalhadores(as) diaristas em pequenas plantações de arroz ou como pequenos(as) agricultores(as).³

Esforços ineficazes para reduzir pobreza

Nos últimos dez anos, houve muitas estratégias de redução da pobreza, programas e atividades realizadas por meio de vários projetos de alívio da pobreza desenvolvidos pelo governo e por ONGs. Entre os exemplos, estão incluídos o Projeto Presidencial de Aldeias Subdesenvolvidas, criado pelo regime da Nova Ordem,^{NT} assim como projetos de geração de renda organizados por ONGs. Um programa emergencial para pessoas pobres, similar às redes de proteção social, foi também desenvolvido antes da crise econômica de 1997, juntamente com o Programa de Recuperação Comunitária estabelecido pelo governo. Apesar do aumento da renda das famílias pobres e da satisfação das necessidades básicas durante o período do projeto, não foi notado um impacto mais amplo na eliminação da pobreza.

As ONGs desenvolveram vários programas de empoderamento comunitário para organizar homens e mulheres e formar redes de pessoas pobres, tais como o Consórcio de Pobres Urbanos, a Rede de Mulheres de Pequenas Empresas, a Associação de Agricultores Indonésios, a Associação de Trabalhadores Indonésios e a Organização de Mulheres Chefes de Família. Embora essas tentativas tenham aumentado a conscientização e permitido que as pessoas defendessem seus direitos, não foram capazes de produzir grandes mudanças ou de reduzir a pobreza.

O último esforço governamental foi desenvolver o Plano Estratégico de Redução da Pobreza (Perp), como diretriz para eliminar a pobreza na Indonésia, cumprindo exigências de instituições doadoras. Entretanto, o conceito do Perp ainda ignora a questão de gênero, e o envolvimento de grupos de mulheres na revisão do plano, no sentido de incluir uma perspectiva de gênero, encontrou forte resistência de parte da equipe de trabalho, dominada por homens. Além disso, o governo também assumiu o compromisso de implementar as MDMs, para complementar suas obrigações

1 Este relatório adota os últimos dados da Pesquisa Socioeconômica Nacional realizada em 2002 e dados do relatório de 2000.

2 Coordenadora nacional do Pekka.

3 Dados obtidos pelo Pekka em 200 aldeias em 2003.

NT Governo do general Suharto.

internacionais. As MDMs focalizam o tema da pobreza e aspectos a ela relacionados. No entanto, as medidas estratégicas para transformar as MDMs em políticas públicas concretas ainda não se tornaram claras, e a opinião pública sequer tem conhecimento da existência dessas metas.

No marco de um mundo injusto

Há muitos fatores interligados que explicam a situação da Indonésia.

Políticas socioeconômicas centralizadas e insensíveis ao gênero

Os dados nacionais nem sempre refletem a situação regional e local da população, pois a Indonésia é um arquipélago com grandes diferenças de uma região para outra. Uma política de desenvolvimento muito centralizada e injusta, focalizada somente nas áreas próximas à capital, tem levado a que algumas áreas permaneçam menos desenvolvidas do que outras, especialmente na parte oriental do país. A proporção de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza é muito maior nessas áreas do que o indicado pelos dados nacionais. Portanto, essas informações não podem ser usadas para retratar a condição real de todas as áreas, nem para desenvolver uma estratégia nacional de redução da pobreza.

A discriminação entre os gêneros não é compreendida nem levada em conta pelos formuladores de políticas públicas. Isso é ilustrado pela atenção mínima dada aos problemas de recursos sociais e humanos que afetam o desenvolvimento, tais como saúde e educação, duas áreas problemáticas para as mulheres. A alocação orçamentária para os dois programas é inferior a 5% do PIB.

Além disso, a política macroeconômica focalizada no aumento da taxa de crescimento econômico pela industrialização, por salários baixos, pela exploração dos recursos naturais e pela estabilidade política tem ignorado os impactos negativos do desenvolvimento econômico. A migração dos homens para as cidades deixa as mulheres com uma sobrecarga duplicada, pois precisam trabalhar por salários baixos e ainda enfrentar as tarefas de chefe de família.

O papel reprodutivo das mulheres é visto como obstáculo à sua atuação no setor produtivo. As mulheres também precisam lutar para provar que suas qualificações são iguais às dos homens na economia e na política. Isso está refletido na baixa presença das mulheres em empregos de alto valor econômico e nos processos decisórios em diferentes níveis.

Burocracia e corrupção no governo

O principal problema de muitos dos programas de desenvolvimento implementados, incluindo os

programas de redução da pobreza, é a dispersão dos recursos antes que atinjam as pessoas pobres. Um sistema burocrático ineficiente e a corrupção em todos os níveis é parte integrante do sistema. Como consequência, as pessoas pobres não são beneficiadas por muitos dos programas de desenvolvimento, e a distância destas para as ricas continua a crescer.

Uma ideologia patriarcal dominante

A ideologia patriarcal predominante leva as mulheres a terem baixa autonomia pessoal e pouco poder social na sua vida cotidiana. A autonomia das mulheres se refere à autoridade que têm sobre si próprias em comparação com os homens, enquanto o poder social é a autoridade que possuem (ou não) sobre as outras pessoas da família, assim como na sociedade. Vários indicadores mostram que as mulheres pobres não têm nenhuma autonomia ou poder social. Quando o trabalho é distribuído em função do gênero e o papel primário da mulher é na família, ela é duplamente sobrecarregada ao ser forçada a trabalhar fora de casa para superar a pobreza da família. Além disso, os baixos níveis educacionais resultam na pequena participação das mulheres nos processos decisórios, tanto na família como na sociedade.

Conflitos em curso

O conflito que atingiu a Indonésia em 1998 resultou num país em situação de pobreza crônica, com muitas pessoas perdendo seus meios de subsistência ou tendo de interromper seus estudos. Outras pessoas terminaram em campos de refugiados(as), e a morte de muitos homens significou que mulheres tiveram de assumir a chefia da família em condições muito duras. As atividades econômicas ficaram paralisadas e o sentimento de segurança se perdeu, prejudicando principalmente mulheres e crianças.

Desastres naturais

A Indonésia está situada num continente muito frágil, com alto potencial de grandes desastres naturais, como *tsunamis*, terremotos, erupções vulcânicas e tufoes. A ausência de sistemas de alerta tem causado mortes e perda de propriedade para muitas pessoas. Por exemplo, o terremoto seguido de um *tsunami* que atingiu a parte norte da ilha de Sumatra no fim de 2004 matou centenas de milhares de pessoas e transformou outras centenas de milhares em deslocadas. O *tsunami* causou uma devastação completa em algumas áreas e são necessários muitos recursos para a reconstrução. Além disso, uma longa estação seca, causada por mudanças climáticas, fez com que agricultores(as), especialmente na parte oriental do país, perdessem suas fontes de produção. E trouxe a fome.

Dependência dos países doadores e das instituições financeiras internacionais

Com uma dívida total de US\$ 144 bilhões, a Indonésia é um dos países mais endividados do mundo. Quase a metade do orçamento nacional é absorvida pelos pagamentos de juros da dívida. Em consequência, o governo indonésio depende muito dos países doadores e não tem independência para desenvolver suas políticas sociais.

Sob pressão dos doadores, o governo adotou os programas de ajuste estrutural para integrar suas políticas ao sistema de mercado e à economia global. Isso ocorreu em detrimento dos direitos sociais das pessoas, que, entre outras perdas, tiveram sacrificado seu acesso a serviços de saúde. A dependência da Indonésia dos empréstimos estrangeiros também causou sofrimentos econômicos. O país teve dificuldade de se recuperar da crise econômica que atingiu a região asiática em 1997. O crescimento econômico atingiu seu ponto mais baixo em 1998, e a taxa de câmbio da rupia em relação ao dólar dos Estados Unidos ficou abaixo de 25%.

O impacto da globalização

Como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Indonésia está presa à economia globalizada, e isso é muito prejudicial ao país. Sua posição e seu *status* desiguais, se comparados aos dos países desenvolvidos, põem a economia nacional sob o controle de agentes econômicos globais, como as corporações multinacionais. Isso pode ser observado pelo acelerado crescimento dos hipermercados, o rápido fluxo de produtos importados e pela criação de zonas de livre comércio e de zonas industriais livres em várias regiões. A presença dos agentes econômicos globais no mercado local tem causado a falência das pequenas empresas e microempresas, que davam emprego a muitas mulheres e pessoas pobres.

A abertura para o mercado global também tem causado a privatização de serviços sociais, como educação e saúde, mesmo quando são de responsabilidade do governo. Isso tem criado uma distância ainda maior entre pessoas ricas e pobres. Outro efeito da globalização é o aumento da exploração das mulheres, como trabalhadoras do sexo. Pobres e muito jovens, elas são enganadas com promessas de um futuro melhor e recrutadas pelo tráfico sexual para trabalhar como “acompanhantes” de trabalhadores em regiões industriais e em outros países.

Para avançar

Nas circunstâncias atuais, não existe uma maneira única de eliminar a pobreza e a injustiça. Estratégias múltiplas em níveis diferentes precisam ser

desenvolvidas e aplicadas, assim como várias organizações e países precisam ser envolvidos.

- Em termos econômicos, a pobreza está ligada a problemas de renda. No entanto, é preciso aplicar uma definição plural de pobreza, pois o conceito baseado na renda não pode explicá-la plenamente, especialmente nas áreas rurais, onde as pessoas são pobres em termos materiais e estão debilitadas fisicamente, isoladas, vulneráveis e indefesas.
- Metodologias, estratégias e abordagens baseadas no gênero devem ser aplicadas para desenvolver os programas de redução da pobreza. O marco de referência e a Declaração de Pequim continuam válidos e relevantes, devendo ser utilizados como diretriz no desenvolvimento de uma política nacional de redução da pobreza.
- É preciso ter enfoques descentralizados nas políticas e estratégias de desenvolvimento, para enfrentar melhor as particularidades regionais. Deve-se dar atenção especial às áreas de conflito, regiões remotas e isoladas, assim como às áreas menos desenvolvidas.
- Um sistema de governo transparente deve ser promovido e desenvolvido, por meio da aplicação das leis contra a corrupção, levando a julgamento todos os casos e punindo os(as) culpados(as).
- Todas as leis, regulamentos e práticas administrativas devem ser revistos, para assegurar direitos e acesso iguais aos recursos econômicos às pessoas pobres, especialmente as mulheres. A abordagem baseada nos direitos, no marco de "justiça para todos e todas", precisa ser integrada a todas as leis, às políticas públicas e aos regulamentos.
- Devem ser construídas alianças com pessoas de diferentes níveis, para melhorar seus meios de subsistência, sua capacidade de liderança e a habilidade para defender seus direitos.
- Precisam ser desenvolvidas forças regionais e internacionais para combater a globalização econômica e o domínio das corporações multinacionais e pressionar contra a introdução das políticas da OMC que prejudicam os países pobres.
- É necessário fortalecer a cooperação entre os países pequenos e pobres, tanto em nível de governos como no plano das sociedades civis, para diminuir o domínio das superpotências e também para pressionar instituições e países doadores pela redução da dívida. ■

Vulnerabilidade extrema



Com somente três décadas de independência, 16 anos de guerra devastadora até 1992 e indicadores que o classificam como um dos países mais desfavorecidos do mundo, Moçambique tem urgência em atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Uma governança transparente é essencial nesse esforço.

Direitos Humanos e Desenvolvimento Comunitário
Custódio Dumas

Em 2005, Moçambique comemora seu 30º aniversário como um país independente da dominação colonial portuguesa. Sua população supera 19,4 milhões (INE, 2005 a), sendo composta por numerosas etnias, originárias do tronco banto. A maioria da população urbana é cristã ou mulmana, a qual predomina no norte.

Em 2004, o país adotou uma nova Constituição que substituiu a de 1990. O marco mais importante dessas Constituições são os princípios do multipartidarismo e da liberdade de expressão, que possibilitam a participação ativa de pessoas de diversas opiniões na construção da democracia. Esses princípios estavam ausentes da primeira constituição do país, que foi adotada, sob a ideologia marxista, em 1975, ano da independência nacional.¹ A nova constituição amplia as garantias de respeito pleno aos direitos e às liberdades da cidadania, criando mais órgãos de soberania e mecanismos de aplicação (artigos 56, 73 e 133) (ver Moçambique, 2004 a).

Moçambique é um dos países menos desenvolvidos do mundo. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), está na posição 171 num total de 177 países, com um índice de 0,354 (Pnud, 2004).

Cerca de 70% das pessoas que moram nas áreas suburbanas e rurais mantêm uma economia doméstica, baseada na agricultura de subsistência. A insegurança alimentar continua a ser um

problema grave em várias regiões por causa das variações climáticas. Mais da metade da população (53%) sofre de desnutrição e 26% das crianças menores de 5 anos têm peso baixo para sua idade (Pnud, 2004).

A proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza nacional atinge 69,4%. Com menos de US\$ 1 diário, vivem 37,9% da população, enquanto 78,4% vivem com menos de US\$ 2 por dia (Pnud, 2004). Em 2002, o PIB cresceu quase 8%. A renda *per capita* anual de 2002 foi calculada em US\$ 230 (Moçambique, 2004 b). O orçamento do governo continua extremamente dependente da ajuda externa.

Para enfrentar a pobreza extrema, o governo adotou como objetivo central em 2001 o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta, com a meta de promover o desenvolvimento humano e criar um ambiente favorável ao crescimento rápido, inclusivo e amplo (Moçambique, 2001). Suas áreas de ação fundamentais são: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infraestrutura, boa governança e gestão macroeconômica e financeira. Esse programa, além de ser totalmente desconhecido pela população do país, na sua maioria analfabeta, não atende à realidade e deixou clara a omissão do Estado em sua função de provedor de serviços básicos.

O novo governo, eleito no fim de 2004, assumiu o compromisso de radicalizar o combate à pobreza absoluta e de expandir a rede de saneamento e de escolas, com base numa governança participativa. Isso está declarado no seu Plano Quinquenal, que, no entanto, não descreve ações concretas (Moçambique, 2005). Até agora, os esforços para melhorar a qualidade de vida da população pela redução da pobreza têm sido ofuscados pelo alto nível de corrupção em que vive o país, o que distancia ainda mais o governo das metas públicas propostas.

Graves riscos

Em 2002, 44% dos moçambicanos e moçambicanas tinham menos de 15 anos, o que torna urgente e prioritária a abordagem dos problemas que afetam a infância no país (INE, 2005 b).

Também requerem atenção especial as questões ligadas ao gênero, pois as mulheres são um setor majoritário da população e estão em situação muito vulnerável. Tanto os índices de pobreza como os de analfabetismo são muito altos entre as mulheres. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a alfabetização atingia 60% dos homens em 2000, mas somente 29% das mulheres (Unicef, 2005). Para aquele ano, a mortalidade materna era calculada em mil para cada 100 mil nascidos vivos.

O desemprego afeta quase 60% da população economicamente ativa² e é apontado como uma das causas da pobreza e da criminalidade. Deve-se somar a isso o aumento do custo de vida, a instabilidade da moeda nacional diante da altíssima inflação, o acesso difícil aos serviços públicos e o consumo de drogas.

A distribuição desigual de infra-estrutura, de pessoal qualificado e da riqueza favorece a região sul em prejuízo do norte do país. Por exemplo, de cerca de 300 advogados existentes no país, menos de 15 trabalham no norte, onde vivem quase 8 milhões de habitantes (Moçambique, 2004 b).

A falta de alimentos e de infra-estrutura viária, estradas e pontes dificulta muito a vida de cidadãos e cidadãs. Em algumas localidades, o hospital ou a escola mais próximos localizam-se de 20 a 50 quilômetros de distância.³

Sem acesso à água potável, mais de 65% da população usa água de rios, açudes e poços caseiros no consumo diário. O saneamento precário e a falta de habitação adequada tornam as pessoas vulneráveis a catástrofes e epidemias. A epidemia principal e mais freqüente é a da malária.

Mais da metade de pessoas analfabetas

Entre as pessoas com mais de 15 anos, 53,5% eram analfabetas em 2002 (Pnud, 2004). Das alfabetizadas, somente 4% têm formação universitária e, na maioria, moram na capital, Maputo.

1 Em 1975, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) declarou a independência e, dois anos depois, adotou o marxismo-leninismo como orientação ideológica. Em 1990, o governo iniciou negociações com a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), facilitadas pela Constituição promulgada naquele ano, que admitia um sistema multipartidário. A Organização das Nações Unidas (ONU) se envolveu em 1992 com um Plano de Paz, e, nas eleições de 1994, o candidato do partido Frelimo e presidente desde 1986, Joaquim Chissano, obteve mais de 53% dos votos. Chissano foi reeleito em 1999. Em 2005, assumiu a presidência Armando Guebuza, empresário da Frelimo.

2 www.ine.gov.mz/publicacoes. Acesso em: 3 set 2005.

3 Segundo dados da Organização para o Desenvolvimento Comunitário referentes à pesquisa realizada em 2003 na província de Manica, nos distritos de Macossa e Tambara.

Os serviços educacionais são ineficientes, principalmente para quem vive nas zonas rurais. A falta de material escolar (livros, caderno e esferográficas), a ausência de professores(as) e a insuficiência de escolas tornam impossível o acesso à educação. Embora o ensino primário básico tenha sido declarado gratuito, tem havido cobranças de taxas com o pretexto da manutenção e da ação social da escola. Como resultado, quase a metade das crianças em idade escolar está fora do sistema de educação nacional. Em 2004, 60% das crianças ingressaram no ensino primário, porém somente 52% delas chegaram à quinta série (Pnud, 2004).

Atendimento precário à saúde

O atendimento à saúde também é deficiente. Segundo o Pnud, havia dois médicos para cada 100 mil habitantes em 2003 e, em 2002, somente 44% dos partos foram atendidos por pessoal qualificado. Em 2002, a vacinação contra o sarampo atingiu 58% das crianças menores de 1 ano, a mortalidade infantil alcançou 125 para cada mil nascidos vivos e a mortalidade de menores de 5 anos chegou a 197.

O índice de prevalência do HIV/Aids continua preocupante. A doença afeta cerca de 16% da população adulta⁴ e a esperança de vida baixou para 38,1 anos. Se não tivessem sido afetados pela pandemia, moçambicanos e moçambicanas teriam uma esperança de vida de 64 anos, coerente com a média de crescimento global.

Depois da malária, a Aids é a principal causa de mortalidade. Além disso, o número de crianças órfãs e de famílias mantidas por menores de idade vem crescendo nos últimos dez anos. Em 2001, havia 418 mil crianças órfãs de pais e mães por causa do HIV/Aids. Estima-se que um milhão de crianças foram diretamente afetadas pela doença, segundo notícia divulgada, em 2005, no *site* Stop. A pandemia causa, além disso, a perda dos poucos quadros técnicos existentes. Isso representa um obstáculo para o desenvolvimento e um dos motivos da redução gradual da renda *per capita* nacional, de 0,3% a 1% no período de 1997 a 2010, segundo dados da pesquisa "Pobreza e bem-estar em Moçambique: segunda avaliação nacional" (2004).

Segundo dados do governo, 58% das pessoas que vivem com o HIV/Aids são mulheres e jovens e 75% das pessoas infetadas entre 15 e 24 anos são mulheres (Moçambique e INE, 2002). Ainda que 44% das mulheres e 60% dos

homens conheçam pelo menos duas maneiras de prevenir o HIV/Aids, somente 6% das mulheres e 12% dos homens declaram ter usado preservativo na última relação sexual (Moçambique e INE, 2002).

Altos níveis de corrupção

Depois da assinatura dos acordos de paz em Roma (1992), entre o partido da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), que puseram fim a uma guerra de quase 16 anos, há um crescente clima de paz, favorecendo o crescimento social, econômico e cultural. No entanto, a gravidade da corrupção na administração pública e a fragilidade do sistema judicial são fatores que retardam o desenvolvimento socioeconômico.⁵

Na província de Inhambane, a corrupção foi identificada como maior obstáculo ao desenvolvimento econômico. Nessa localidade, as empresas gastam em média 9,5% de seus lucros líquidos em comissões ilegais (Mosse, 2005).

Em 2003, o relatório do Fórum Econômico Mundial sobre competitividade na África colocou Moçambique na 19ª posição, entre 21 países, em termos de subornos ilegais em operações de importação e exportação; na 17ª posição quanto ao suborno de altos funcionários governamentais; e também na 17ª quando se tratava da falta de independência do aparato judicial (Fórum Econômico Mundial, 2005).

Em outubro de 2003, a Assembleia da República aprovou a Lei Contra a Corrupção, que pretende conter a corrupção nos gabinetes de governo, polícia, hospitais e escolas.

A fragilidade do sistema judicial é causada principalmente pela falta de juízes formados, pois muitos tribunais funcionam com pessoal sem formação universitária. Além disso, o número de defensores públicos não consegue atender à demanda da população (STJ, 2005). O país tem menos de 200 juízes. Há dois sistemas complementares

de justiça formal: o sistema civil e penal e o sistema militar. O Supremo Tribunal de Justiça administra o sistema civil e penal, e o Ministério da Defesa Nacional comanda os tribunais militares (STJ, 2005).

Como existe uma forte penetração da Frelimo nos tribunais e no aparato estatal, o abuso de poder e a impunidade dos infratores tornam cada vez mais difícil o combate à corrupção e à má governança.

Entre 2000 e 2004, cresceu bastante o índice de criminalidade. Alguns agentes da polícia e outros funcionários públicos operam como membros ou cúmplices do crime organizado. A corrupção estendeu-se a todos níveis, e a polícia, mal remunerada e sem profissionalismo, utiliza a violência e as prisões para intimidar as pessoas, impedindo a denúncia dos abusos e extorquindo os vendedores de rua (Mosse, 2005).

Crise nas prisões

As condições das prisões são extremamente duras e ameaçam a vida humana. Duas Direções Nacionais de Prisões (DNP), uma sob a tutela do Ministério da Justiça e outra do Ministério do Interior, dirigem as prisões em todas as capitais provinciais. As DNPs também enviam alguns prisioneiros para uma penitenciária agrícola em Mabalane e para penitenciárias industriais em Nampula e Maputo. A maior parte dos presos recebe somente uma refeição por dia, composta de feijão com farinha de mandioca. As famílias costumam levar comida para os prisioneiros, porém existem alguns relatos de guardas exigindo propina para autorizar esse tipo de entrega (Moçambique, 2004 b).

Há um grande número de mortes dentro das prisões, em sua grande maioria causadas por doenças. Em 2005, alguns presos morreram de um suposto envenenamento.

As instalações carcerárias estão superlotadas e geralmente abrigam de duas a seis vezes sua capacidade máxima. Em 2001, a organização não-governamental Associação Nacional de Apoio e Proteção aos Prisioneiros realizou uma pesquisa sobre as cadeias do país e verificou que, entre outras, a Prisão Central de Beira alojava 705 reclusos em um recinto previsto para 400 pessoas. Em Nampula, havia 724 pessoas em uma prisão construída para cem, e a Prisão Central de Maputo, prevista para 800 pessoas, alojava 2.450.

Em contraste, a Prisão de Segurança Máxima de Machava, em Maputo, com capacidade para 600 presos, tinha um número consideravelmente menor de reclusos. Cerca de 7.180 pessoas estavam detidas em prisões administradas pelo Ministério da Justiça (Moçambique, 2004 b).

4 Em Moçambique, cerca de 700 pessoas são infectadas diariamente.

5 Ver a reportagem "Polícia e Justiça, os piores no Relatório sobre Corrupção e Governança", de 3 de junho de 2005, no *site* Stop (www.stop.co.mz/news). A pesquisa sobre corrupção e governança realizada pela Austral Consultores revelou que 60,8% dos funcionários públicos afirmam que a corrupção no setor público é "grave" ou "muito grave", 34,9% consideram o pagamento de suborno como uma prática comum, 33,3% das empresas pagaram subornos a serviços públicos, 20% dos usuários disseram haver pago subornos a serviços públicos, 12% das pessoas entrevistadas declararam que haviam violado as regras dos concursos públicos e 11% revelam terem desviado fundos.

Urgência

As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), acordadas na esfera da ONU, são uma ferramenta válida e essencial para promover os avanços socioeconômicos num país que atravessa tantas dificuldades como Moçambique. Há necessidades extremas em todos setores e é urgente atendê-las. Como objetivos primários, as MDMs somente poderão ser atingidas se forem instalados mecanismos que assegurem a prestação de contas do Estado, especialmente do sistema judicial. Os altos níveis de corrupção na administração pública e privada tornam a transparência um objetivo imperioso na realidade moçambicana.

Além disso, espera-se que o perdão da dívida de 18 países pobres, inclusive Moçambique, anunciado em julho de 2005 pelos sete países mais industrializados e a Rússia (G-8), incentive investimentos maiores na saúde, na educação e no combate à corrupção. ■

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). *Human Development Report 2004: Cultural liberty in today's diverse world*. 2004.

Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>>. Acesso em: 3 set. 2005.

SIDA afecta um milhão de crianças moçambicanas. *Stop*, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.stop.co.mz/news/new.php?idnew=5421&idt=&page=&searchstr=crian%E7as+infectadas&tipo=>>>. Acesso em: 5 set. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Novo presidente do STJ empossado em 7 de abril. 8 abr. 2005.

Disponível em: <www.stj.pt/not_files/not02.html#08Abr2005>. Acesso em: 3 set. 2005.

Referências

DIREÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO *et al.* Pobreza e bem-estar em Moçambique: segunda avaliação nacional. 2004. Disponível em:

<www.sarpn.org.za/documents/d0000777/P880-Mozambique_P_042004.pdf>. Acesso em: 3 set. 2005.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. African Competitiveness

Report 2003. 20 jul. 2005. Disponível em: <www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/ACR_2003_2004/Index_Calculations.pdf>. Acesso em: 3 set. 2005.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef).

Panorama Moçambique. 2005. Disponível em: <http://www.zambeze.co.mz/zambeze/artigo.asp?cod_artigo=165380>. Acesso em: 3 set. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). O país. 19

jun. 2005 a. Disponível em: <www.ine.gov.mz/o_pais>. Acesso em: 3 set. 2005.

_____. População. 19 jun. 2005 b. Disponível em: <www.ine.gov.mz/populacao>. Acesso em: 3 set. 2005.

MOÇAMBIQUE. Plano de ação para a redução da pobreza absoluta. 2001. Disponível em: <www.govmoz.gov.mz/parpa>. Acesso em: 3 set. 2005.

_____. Ministério da Saúde; INE. *Impacto demográfico do HIV/Aids em Moçambique*. 2002.

_____. Ministério da Democracia, Direitos Humanos e Trabalho. *Relatório sobre práticas de direitos humanos*. 2004 b. Disponível em: <www.usembassy-maputo.gov.mz/direitoshuman.htm>. Acesso em: 5 set. 2005.

_____. Constituição da República. 2004 a. Disponível em: <http://www.zambezia.co.mz/index.php?option=com_docman&task=docclick&Itemid=45&bid=22&limitstart=0&limit=5>. Acesso em: 3 set. 2005.

_____. Plano Quinquenal do Governo. *Zambeze*, 4 abr. 2005. Disponível em: <http://www.zambeze.co.mz/zambeze/artigo.asp?cod_artigo=165380>. Acesso em: 3 set. 2005.

MOSSE, Marcelo. Corrupção em Moçambique. *Zambésia*

Online, 20 jul. 2005. Disponível em: <www.zambezia.co.mz/content/view/329/1/>. Acesso em: 3 set. 2005.

Sem recursos para financiar o social



Embora tenha implementado os mecanismos de políticas públicas para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), o Quênia gasta atualmente uma parcela desproporcional de suas receitas no serviço da dívida. Isso deixa poucos recursos para a redução da pobreza, a promoção de educação e saúde. O país conchama as nações industrializadas a cumprirem suas metas de doadores e a atenderem aos interesses comerciais dos Estados em desenvolvimento – duas ações que ajudariam a provisão de fundos para os serviços sociais básicos.

Coalizão do Observatório da Cidadania do Quênia

Edward Oyugi – Rede de Desenvolvimento Social (Sodnet)

Oduor Ong'wen – Iniciativa do Quênia sobre Informações e Negociações Comerciais na África Meridional e Oriental (Seatini)

Lumumba Odenda – Aliança da Terra do Quênia

Njuki Githethwa – Rede Queniana para a Redução da Dívida (Kendren)

Wahu Kaara da Campanha MDM da Kendren

Andiwo Obondo – Daraja

Alloys Opiyo – Sociedade Undugu do Quênia

Em setembro de 2000, foi adotada a Declaração do Milênio das Nações Unidas, juntamente com suas oito MDMs, tendo como foco a redução da pobreza à metade até 2015. Essas metas representavam a aspiração de melhoria humana expressa em um conjunto de 18 objetivos numéricos e com prazo para serem atingidos, que também incluem 48 indicadores.

Porém, com a sobrecarga do serviço da dívida e a desregulamentação do comércio, investimentos e finanças – aspectos importantes da globalização –, o esforço feito pelos países em desenvolvimento, como o Quênia, para atingir essas metas e objetivos é o mesmo que “correr atrás de uma miragem”.

O Quênia vai deixar de cumprir por larga margem os dois objetivos da MDM 1 – reduzir à metade até 2015 o número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia e daquelas que passam fome – em virtude do desvio de recursos dos serviços sociais básicos e da criação de emprego para o serviço da dívida externa. Até junho de 2004, o estoque total da dívida do Quênia era de 643,4 bilhões de xelins quenianos (US\$ 8,5 bilhões).

Contra o pano de fundo de receitas anuais de 237,4 bilhões de xelins (US\$ 3,1 bilhões) e um PIB de 1 trilhão de xelins (US\$ 13,3 bilhões), a dívida do país está em cerca de 65% do PIB e representa mais de 300% das receitas anuais. O estoque da dívida interna alcança 290,4 bilhões de xelins (US\$ 3,8 bilhões) da dívida total. Em julho de 2004, a composição da dívida do Quênia era: 57% multilateral, 35% bilateral e 8% relacionados a créditos comerciais e de exportação.

O serviço da dívida tem pressionado excessivamente a capacidade de o governo investir em serviços sociais básicos, como saúde, educação, água, saneamento e habitação de baixo custo. Entre 1997 e 2001, o país gastou 490 bilhões de xelins quenianos (US\$ 34 bilhões) em pagamentos da dívida. Isso equivale a 52% do total de receitas governamentais no período, que totalizaram 936 bilhões de xelins (US\$ 12,4 bilhões).

Também o serviço da dívida vem desvalorizando as receitas de exportação a um ponto em que os agricultores do Quênia produzem e exportam basicamente para pagar o serviço dos empréstimos. No período entre 1997 e 2001, era de 16% a relação entre o serviço da dívida externa e as exportações. Isso significa que, para cada US\$ 10 de exportações, quase US\$ 2 ia para o pagamento da dívida ou para agências de crédito para exportação (Cadec, 2003).

Em 2003, as exportações totais de bens e serviços não-atribuídos a fatores¹ atingiram 183,2 bilhões de xelins (US\$ 2,4 bilhões) (ver Quênia, 2004). O montante gasto no serviço da dívida naquele ano foi de mais de US\$ 500 milhões. O Quênia é um país onde 7 milhões de pessoas, numa população total de 30 milhões, subsistem com menos de US\$ 1 por dia (Pnud, 2004). Seria possível eliminar a pobreza no país, se o que é gasto com o serviço da dívida fosse investido em programas de erradicação da pobreza. No período 2001–2002, o governo gastou 80 bilhões de xelins (US\$ 1 bilhão) no serviço da dívida e alocou somente 16 bilhões de xelins (US\$ 212 milhões) para a saúde e 57 bilhões de xelins (US\$ 755 milhões) para a educação.

Política de saúde

Os objetivos² das MDMs 4, 5 e 6 requerem políticas públicas eficazes e melhor alocação de recursos. Em 1994, o governo desenvolveu um Marco de Referência para Políticas de Saúde no Quênia, a fim de “promover e melhorar as condições de saúde da população, por meio de uma cuidadosa reestruturação do setor de saúde, para tornar todos os serviços de saúde mais eficientes, acessíveis e de baixo custo até 2010”. O Marco de Referência estabelece seis imperativos estratégicos para melhorar o acesso equitativo à saúde e ao atendimento médico:

- alocação equitativa de recursos governamentais, para reduzir as disparidades nas condições de saúde;
- melhoria da eficiência na alocação e no uso de recursos;
- administração do crescimento populacional;
- melhoria do papel regulatório do governo em todos os aspectos da provisão do atendimento à saúde;
- criação de um ambiente favorável a um crescente envolvimento do setor privado e da comunidade na provisão e financiamento dos serviços de saúde;
- aumento e diversificação dos fluxos de financiamento *per capita* para o setor de saúde.

Um Plano Estratégico Nacional do Setor de Saúde para o período 1999–2004 foi também desenvolvido pelo Ministério da Saúde com a meta de prover “pacotes [de saúde] essenciais, que sejam aceitáveis, de baixo custo e acessíveis a quenianos e quenianas em todos os níveis, enquanto é criado um ambiente favorável a fim de que outras partes interessadas possam contribuir

¹ A Organização para Cooperação o Desenvolvimento Econômico (OCDE) define os serviços não-atribuídos a fatores como serviços de transporte, viagem, comunicações, construção, seguros, financeiros, serviços computacionais e de informação, *royalties* e taxas de licenças e outros serviços empresariais, assim como serviços pessoais, culturais, recreativos e governamentais.

² “Entre 1990 e 2015, reduzir em dois terços a taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos”, “Entre 1990 e 2015, reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna”, “Até 2015, cessar a disseminação do HIV/Aids, a incidência da malária e de outras doenças principais e iniciar sua reversão”, respectivamente.

para a redução do ônus das doenças e das necessidades não atendidas”. O Plano Estratégico tem os seguintes objetivos e metas:

- 90% de cobertura de todas as vacinas, quando atualmente essa cobertura é de 63% em 85% dos distritos;
- 30% de redução da desnutrição entre crianças menores de 5 anos;
- redução de 30% nas taxas de morbidade e mortalidade causada pela malária;
- redução de 10% na prevalência do HIV/Aids e de 50% na prevalência das doenças sexualmente transmissíveis (DSTs);
- aumento da cobertura dos serviços de saúde reprodutiva e planejamento familiar de 60% para 75%;
- redução de 70% para 40% da morbidade das crianças menores de 5 anos atribuída a sarampo, pneumonia, diarreia e desnutrição;
- aumento de 30% na provisão de água potável e saneamento nas áreas rurais.

Os dois documentos citados constituem os instrumentos políticos e operacionais necessários para perseguir até 2015 as metas de redução de dois terços da taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos, conter a disseminação do HIV/Aids e reverter a incidência da malária e de outras doenças principais.

O governo desenvolveu o Plano Nacional Estratégico de HIV/Aids para o período de 2000 a 2005, cuja meta era conter a epidemia e reduzir seu impacto, pela diminuição entre 20% e 30% da prevalência do HIV até o fim deste ano, na faixa etária de 15 a 24 anos, aumentando o acesso ao atendimento médico e o apoio às pessoas infectadas e afetadas pelo HIV/Aids, além de reforçar a capacidade de resposta e coordenação em todos os níveis.

Apesar do trabalho mencionado, a mortalidade infantil, que teve grande queda no período de 1960 a 1990, voltou a crescer. De mais de 190 mortes para cada mil nascidos vivos na década de 1960, a média de crianças mortas menores de 5 anos diminuiu para menos de cem por mil, na década de 1990, porém aumentou outra vez para 123 por mil nascidos vivos em 2003 (Unicef, 2005). A redução substancial no período de 1960 a 1990 foi atribuída às políticas governamentais de controle da malária, da tuberculose, do sarampo, da cólera e de outras doenças altamente transmissíveis, assim como à política de atendimento médico gratuito.

Com a adoção dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs), o governo reduziu seus investimentos nas medidas de controle das doenças transmissíveis e começou a cobrar taxas de usuário. O número de pessoas vivendo abaixo da linha de

pobreza continua a crescer: de menos de 40% durante a década de 1980 para 57% em 2003. Atualmente, pelo menos 12 crianças de cada cem nascidas vivas não chegam ao quinto aniversário (Unicef, 2005).

Recentemente, o governo propôs o Plano Nacional de Seguro de Saúde Social, que garantiria a cada cidadão e cidadã o acesso a serviços de saúde pública e a tratamento médico. No entanto, o presidente Emilio Mwai Kibaki negou-se a transformar o plano em lei, em parte por causa da intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e das pressões das grandes empresas.

Política educacional

No manifesto das eleições de 1963, o governo da União Africana Nacional do Quênia assumiu o compromisso de oferecer um mínimo de sete anos de educação primária gratuita. Isso foi reiterado em subseqüentes manifestos e planos de desenvolvimento nacional. Entre 1974 e 1978, houve tentativas de cumprir esse compromisso com a abolição das taxas e impostos escolares em todas as escolas primárias públicas. Esses avanços foram paralisados quando os PAEs impuseram taxas de usuário e o congelamento da contratação de novos(as) professores(as).

Enquanto na década anterior ao ajuste estrutural (1972–1982), a matrícula na escola primária cresceu 8,2%, ela diminuiu de ritmo para somente 2,7% durante a primeira década do ajuste (1982–1992) e declinou 6,3% na década seguinte (1992–2002). A matrícula na escola secundária apresentou a mesma tendência, crescendo 9,1% durante o período 1972–1982 e declinando para 3,2% durante os anos 1982–1992. O declínio também foi refletido na matrícula dos cursos de preparação de professores(as), nos quais tinha havido um aumento contínuo de 8.683 candidatos(as) ao magistério em 1972 para 21.011 em 1990, seguido de um declínio para 19.154 em 1992 – uma queda que o próprio governo atribuiu aos PAEs. Sem dúvida, isso conspirou contra a meta de garantir que meninos e meninas completassem o ensino primário até 2015, eliminando a disparidade entre os gêneros nas escolas primárias e secundárias, de preferência até 2005 e, no mais tardar, até 2015.

Em 1998, o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (Mest, na sigla em inglês) publicou o Plano Diretor de Educação e Treinamento (Mpet, na sigla em inglês) para 1997–2010. O Plano nacionaliza os resultados das Conferências Mundiais sobre Educação para Todos realizadas em Jomtien, Tailândia (1990) e em Dacar, Senegal (2000), assim como do Marco de Referência para a Ação da Educação para Todos na África Subsaariana (1999).

O objetivo do Mpet é cessar e inverter o declínio da matrícula escolar, diminuir as taxas de evasão e aumentar a participação, independente de gênero, região, nível de renda familiar ou deficiência. Esse plano enfatiza a qualidade da educação e apresenta diretrizes de políticas públicas e estratégias para melhorar o acesso e a participação, assim como a qualidade, a relevância e a gestão do sistema educacional. As duas estratégias principais do plano são: desenvolver programas educacionais e de treinamento que estejam racionalmente ajustados às políticas fiscais em nível micro, com normas claras de responsabilidade e sustentabilidade; e desenvolver novas abordagens para melhorar a coordenação central das funções profissional e orçamentária, tornando mais eficiente a infra-estrutura administrativa e gerencial e descentralizando a responsabilidade para instituições e comunidades locais.

Como consequência desse plano, o Mest desenvolveu o *Guia Nacional sobre Educação para Todos – Ano 2000 e Além*, que esboça um programa abrangente de desenvolvimento da primeira infância, especialmente voltado a crianças vulneráveis e desprivilegiadas. Está também focalizado na melhoria da qualidade da educação, para que todas as crianças alcancem resultados de aprendizado reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, cálculos numéricos e habilidades vitais. Além disso, busca assegurar que a necessidade do aprendizado de jovens e pessoas adultas seja atendida pelo acesso equitativo a programas de aprendizado e de habilidades vitais. O guia também inclui os seguintes objetivos:

- assegurar que, até 2015, todas as crianças, especialmente as meninas, em circunstâncias difíceis e aquelas que pertencem a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária obrigatória, gratuita, completa e de boa qualidade;
- eliminar, até 2015, as disparidades entre os gêneros na escola primária e secundária;
- alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% na alfabetização de adultos(as) em todos os níveis, assim como o acesso equitativo à educação básica e continuada, especialmente das mulheres.

Os gastos reais no setor social vêm declinando continuamente nos últimos dez anos, tendo havido uma redução do investimento *per capita*. Um estudo realizado pelo governo sobre serviços sociais básicos em 1998 concluiu que houve um declínio geral nos gastos públicos com serviços sociais básicos. Em 1995, caíram para somente 13% dos gastos públicos, enquanto representavam 20% em 1980. No ano fiscal de 2003–2004, o governo gastou 0,4% em serviços

sociais básicos. Isso foi uma melhoria em relação ao 0,3% gasto em 2002–2003 e a somente 0,1% no ano fiscal de 2001–2002. Com gastos combinados de somente 1,2% em habitação, água e saneamento, os objetivos da MDM 7³ também ficarão longe de ser alcançados.

60:40 – solução ou fantasia?

A implementação plena do orçamento do Marco de Gastos de Médio Prazo requer adesão estrita às prioridades de redução da pobreza identificadas no processo de consultas do Plano Estratégico de Redução da Pobreza. Embora essa seja a maneira mais sensata de demonstrar o comprometimento do país com a redução da pobreza, na realidade, os compromissos assumidos antes desse processo ainda são legalmente vinculatórios. Portanto, o governo não pode simplesmente abandonar aqueles compromissos por um novo sistema, sem correr o risco de enfrentar batalhas legais com empreiteiras e provedores de serviços aos quais deve grandes somas.

Para chegar a um acordo com concessões mútuas, foi introduzida a fórmula dos “60:40”, pela qual 60% do orçamento era baseado em considerações históricas e incrementais, ao passo que os restantes 40% eram alocados de acordo com as prioridades de redução da pobreza.

Uma análise preliminar do orçamento mostra que essa fórmula nunca foi implementada. O deslocamento dos 40% nunca ocorreu. Ao contrário, desde 2001, somente uma parcela decepcionante de 10% a 15% foi utilizada para as prioridades de redução da pobreza.

A derrocada da fórmula ocorreu quando foi decidido designar fundos de acordo com o histórico de gastos, pelo qual 86% das despesas eram feitas na capital e somente 14% nos distritos. Essa decisão entregou um poder substancial de alocação de recursos à capital, tornando impossível aplicar a fórmula dos 60:40 às prioridades de redução da pobreza nos distritos.

Parceria para o desenvolvimento

A Meta 8 dos Objetivos do Milênio espera que os governos dos países desenvolvidos forjem parcerias para o desenvolvimento voltadas ao cumprimento das outras sete MDMs. Entretanto, esses países poderosos e as instituições globais controladas por eles, tais como as entidades financeiras internacionais e a Organização Mundial do

Comércio (OMC), têm tornado impossível aos países pobres implementar políticas e instituições de desenvolvimento autônomas.

Apesar das promessas de realização de uma rodada sobre desenvolvimento nas negociações sobre o comércio, nada foi concretizado para atrair países pobres, como o Quênia, ao sistema de comércio multilateral. Como os interesses dos países em desenvolvimento parecem contraditórios em relação à agenda dos governos dos países desenvolvidos e das grandes empresas, a estratégia dos países desenvolvidos tem sido a de ignorar, deixar de lado, fazer oposição, adiar, chantagear ou evitar ao máximo que os países em desenvolvimento evoluam com a ajuda do comércio.

Os últimos anos foram caracterizados por prazos perdidos e promessas quebradas. As matérias de interesse dos países pobres – reforma da agricultura, avaliação da liberalização dos serviços, acesso a remédios essenciais e o tratamento especial e diferencial – têm sido deixadas de lado pelos países poderosos. Ao contrário, as potências comerciais vêm perseguindo uma agenda de liberalização comercial, privatização e desregulamentação dos investimentos nos países pobres, pela expansão dos atuais acordos da OMC, tais como o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, e pela criação de novos acordos, como os temas de Cingapura.⁴

Os países industrializados podem facilitar o cumprimento das MDMs ao alcançar o objetivo de 0,7% de ajuda, assumir o compromisso de cancelar dívidas, controlar as corporações transnacionais, reduzir ainda mais as emissões de gases estufa e respeitar o espaço político africano. De outra forma, os mercadores não vão se retirar do templo. Atualmente, eles estão ocupados 24 horas por dia nos caixas automáticos. ■

Referências

- ABAGI, O. *Status of education in Kenya: indicators for planning and policy formulation*. Nairóbi: Ipar, 1997.
- CANCEL THE DEBT FOR THE CHILD CAMPAIGN (Cadec). *Lift the yoke, cancel Kenya's debt*. Nairóbi: The Chambers of Justice, 2003.
- CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DA AIDS. *Kenya National HIV/AIDS Strategic Plan, 2000–2005*. Nairóbi: Imprensa Governamental, 2000.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). *The State of the World's Children*. 2005. Disponível em: <www.unicef.org/sowc05>. Acesso em: 3 set. 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). *Human Development Report 2004: cultural liberty in today's diverse world*. 2004. Disponível em: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_overview.pdf>. Acesso em: 3 set. 2005.

_____. *Kenya Human Development Report 2001: addressing social and economic disparities*. 2002.

QUÊNIA. Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Nacional. *Economic survey 2004*. Nairóbi: Imprensa Governamental, 2004.

_____. *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2000*. Nairóbi: Imprensa Governamental, 2000.

QUÊNIA. Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Nacional; NAÇÕES UNIDAS. *Millennium Development Goals: progress report for Kenya 2003*.

3 “Até 2020, reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e conseguir melhorias significativas na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas.”

4 Os temas de Cingapura são: comércio e investimento, políticas de concorrência, transparência nas aquisições governamentais e facilitação do comércio.

Fontes e recursos internacionais de informação

Banco Mundial

O Banco publica anualmente o *Relatório do Desenvolvimento Mundial*.

O *Relatório do Desenvolvimento Mundial* de 2006 trata da equidade não somente como um fim em si mesma, mas como incentivo a maiores investimentos, mais produtividade e, por consequência, a um crescimento mais rápido. O relatório mostra abismos de desigualdades na riqueza e na oportunidade, no interior dos países e entre eles. Propõe políticas que corrijam as desigualdades de oportunidades, tais como: investimento nas pessoas, mediante maior acesso a serviços de saúde e educação e redes de proteção social; expansão do acesso à justiça, terra e infra-estrutura econômica; e promoção de equidade nos mercados financeiros, trabalhista e de produtos.

O relatório está disponível em:

<www.bancomundial.org.br>.

World Development Indicators (WDI) – Indicadores do Desenvolvimento Mundial – é uma compilação anual de dados sobre o desenvolvimento. O WDI 2003 inclui aproximadamente 800 indicadores em 87 tabelas organizadas em seis seções: Panorama do Mundo, Gente, Meio Ambiente, Economia, Estados e Mercados e Vínculos Globais. A versão impressa do WDI 2003 oferece dados atualizados dos últimos anos. Para séries de dados de 1960 em diante, consulte a versão do WDI em CD-ROM ou *on-line* em: <www.worldbank.org/data/online/databases/online/databases.html>.

CEA

(Comissão Econômica das Nações Unidas para a África)

E-mail: ecainfo@uneca.org

Site: www.uneca.org

Ceap

(Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico)

E-mail: webmaster@unescap.org

Site: www.unescap.org

Cepal

(Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)

E-mail: secepal@eclad.cl

Site: www.cepal.org

Coleção de Tratados das Nações Unidas

Base de dados na Internet elaborada e atualizada de forma regular pela Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos da ONU. Oferece acesso a mais de 40 mil tratados e acordos internacionais.

E-mail: subscriptions@un.org

Site: untreaty.un.org

DAW

(Divisão para o Progresso da Mulher)

Como parte do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Desa, na sigla em inglês) do Secretariado da ONU e com base na concepção de igualdade da Carta das Nações Unidas, a DAW promove a melhoria do *status* das mulheres e sua igualdade com os homens. Seu objetivo é garantir a participação das mulheres em todos os aspectos da atividade humana, em condições de igualdade com os homens. A DAW promove as mulheres como participantes e beneficiárias equitativas do desenvolvimento sustentável, da paz e segurança, do governo e dos direitos humanos. Também luta para estimular a inclusão de uma perspectiva de gênero dentro e fora do sistema das Nações Unidas.

E-mail: daw@un.org

Site: www.un.org/womenwatch/daw

Divisão das Nações Unidas para Política Social e Desenvolvimento

Seu principal objetivo é fortalecer a cooperação internacional para o desenvolvimento social, especialmente em três temas fundamentais – erradicação da pobreza, geração de emprego e integração social – para a construção de sociedades seguras, justas, livres e harmoniosas, visando a uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas.

E-mail: social@un.org

Site: www.un.org/esa/socdev/dsp/d.htm

Divisão de Estatísticas da ONU

Reúne estatísticas de inúmeras fontes internacionais e elabora atualizações mundiais, entre as quais o *Statistical Yearbook* (Anuário estatístico), *World Statistics Pocketbook* (Estatísticas mundiais em livro de bolso) e anuários de áreas estatísticas especializadas. Também oferece especificações, por país, dos melhores métodos para compilar informações de modo que dados de fontes diferentes possam ser comparados com facilidade.

E-mail: statistics@un.org

Site: unstats.un.org/unsd

The World's Women 2000: Trends and Statistics (As mulheres do mundo 2000: tendências e estatísticas) é uma série, na terceira edição, que trata da situação da mulher pela perspectiva dos dados e das análises estatísticas. É um texto de referência estatística que oferece uma análise integral da situação das mulheres em diferentes partes do planeta. Destaca as principais conclusões das análises estatísticas sobre a situação das mulheres no mundo em comparação com a dos homens, em uma grande variedade de esferas, como família, saúde, educação, trabalho, direitos humanos e política.

E-mail: genderstats@un.org

Site: unstats.un.org/unsd/demographic/ww2000

Escritório do alto-comissário

da ONU para direitos humanos

O alto-comissário é o principal responsável pelos direitos humanos na ONU e presta contas ao secretário geral. Seu mandato provém da Carta da ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e seus instrumentos subsequentes e da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993). A missão do alto-comissário é promover a ratificação e implementação universal dos tratados de direitos humanos. Presta apoio aos órgãos de direitos humanos e aos organismos de supervisão dos tratados no marco do sistema da ONU.

E-mail: InfoDesk@ohchr.org

Site: www.unhchr.ch

FAO

(Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

Fundada em 1945, com o mandato de elevar os índices de nutrição e de vida, incrementar a produtividade agrícola e melhorar as condições da população rural. Atualmente, é uma das maiores agências especializadas do sistema da ONU e a principal organização dedicada à agricultura, à silvicultura, à pesca e ao desenvolvimento rural.

E-mail: FAO-HQ@fao.org

Site: www.fao.org

A Faostat é uma base de dados integrada *on-line* que contém mais de 1 milhão de séries anuais de mais de 210 países e territórios, com estatísticas de população, agricultura, nutrição, produtos de pesca, produtos florestais, ajuda alimentar, aproveitamento de terras e irrigação.

E-mail: faostatinfo@fao.org

Site: www.apps.fao.org

El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (A situação da insegurança alimentar no mundo) é um informe sobre os esforços realizados no mundo para alcançar o objetivo estabelecido pela Cúpula Mundial da Alimentação em 1996: reduzir à metade o número de pessoas subnutridas no mundo até 2015. A publicação recorre ao trabalho que a FAO e seus parceiros internacionais realizam de acompanhamento da situação nutricional e de análise da vulnerabilidade que sofrem as populações de todo o mundo. O texto representa uma parte da contribuição da FAO à iniciativa interinstitucional Sistema de Informação e Cartografia sobre a Insegurança Alimentar e a Vulnerabilidade (Siciav). Para mais informações sobre o informe, consulte: <www.fao.org/sof/sofi>.

Financiamento para o desenvolvimento

A Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento foi realizada de 18 a 22 de março de 2002, em Monterrey, México. Essa primeira conferência patrocinada pela ONU para abordar temas decisivos das finanças e do desenvolvimento atraiu 50 chefes de Estado e de governo e mais de 200 ministros(as), assim como dirigentes do setor privado e da sociedade civil, altos(as) funcionários(as) de todas as principais organizações intergovernamentais financeiras, comerciais, econômicas e monetárias. Foi o primeiro intercâmbio quadripartido de opiniões entre governos, sociedade civil, comunidade empresarial e partes interessadas institucionais sobre temas econômicos mundiais, reunindo mais de 800 participantes em 12 mesas-redondas.

E-mail: ffd@un.org

Site: www.un.org/esa/ffd

OCDE

(Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)

Produz instrumentos, decisões e recomendações acordadas internacionalmente para fomentar as regras do jogo nas quais os acordos multilaterais são necessários para que os países avancem na economia globalizada.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) é um dos principais foros da OCDE, onde os principais doadores bilaterais cooperam para aumentar a eficácia de seus esforços conjuntos de apoio ao desenvolvimento sustentável. As atividades do CAD estão centradas em como a cooperação internacional para o desenvolvimento contribui para melhorar a participação dos países em desenvolvimento na economia mundial e na capacidade de as pessoas superarem a pobreza e participarem integralmente nas suas sociedades. Os indicadores estão disponíveis e atualizados na Internet em: www.oecd.org/department.

E-mail: dac.contact@oecd.org

OIT

(Organização Internacional do Trabalho)

Desde sua criação em 1919, tem atribuído particular importância às atividades de estabelecimento de normas. Suas 174 convenções e 181 recomendações abrangem áreas que incluem os direitos humanos básicos, emprego, políticas sociais, relações trabalhistas, administração sindical, condições de trabalho e proteção social.

E-mail: ilo@ilo.org

Site: www.ilo.org/ilolex/index.htm

A **Ilollex** é uma base de dados trilingüe (inglês, espanhol e francês) que contém os acordos e as recomendações da OIT, ratificações, comentários da Comissão de Especialistas e do Comitê de Liberdade Sindical, reclamações, interpretações, estudos e numerosos documentos relacionados a essas questões.

E-mail: infonorm@ilo.org

Site: www.ilo.org/ilolex

O *World Labour Report 2000* (Relatório Mundial do Trabalho 2000) examina o papel fundamental da proteção social em apoiar, complementar e substituir a renda do mercado, no caso de pessoas aposentadas, incapacitadas para o trabalho, desempregadas ou cuidando e educando filhos e filhas. Também inclui o atendimento à saúde, sem o qual muitas pessoas no mundo em desenvolvimento não podem ganhar a vida.

Site: www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socsec/pol/publ/wlrblurb.htm

OMS

(Organização Mundial da Saúde)

Dirige e coordena a esfera da saúde internacional. Seu objetivo é o de “que todas as pessoas atinjam o nível mais alto possível de saúde”. Desde sua fundação em 1948, a OMS deu grandes contribuições para um mundo mais saudável.

E-mail: info@who.int

Site: www.who.int

O *Atlas mundial das doenças infecciosas* reúne, para análise e comparação, dados e estatísticas padronizados sobre doenças infecciosas em nível nacional, regional e internacional. O atlas reconhece especificamente a extensa variedade de determinantes que influenciam os padrões de transmissão das doenças infecciosas.

Site: www.who.int/GlobalAtlas

ONU

(Organização das Nações Unidas)

Disponibiliza na Internet informações gerais sobre o sistema da ONU, sua estrutura e missão. Também estão acessíveis bases de dados, estatísticas, documentos, notícias e comunicados de imprensa.

Site: www.un.org

A partir de 1990, as Nações Unidas realizaram uma série de conferências e cúpulas internacionais. A Declaração e o Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (CMDS) e a Declaração e a Plataforma de Ação da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, estão disponíveis em: www.socialwatch.org.

Pnud

(Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Desde 1990, publica anualmente o *Relatório do Desenvolvimento Humano*, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O índice mede o progresso socioeconômico relativo das nações.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003* oferece uma análise única dos avanços mundiais na direção das ambiciosas Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) e apresenta um plano de ação novo e detalhado para atingir essas metas: o Pacto de Desenvolvimento do Milênio. Além disso, inclui uma classificação de 173 países de acordo com seu nível de desenvolvimento humano e identifica 59 países “prioritários”, que precisarão de mais esforços para alcançar as MDMs. Em 31 desses países, os avanços na direção das metas estão estagnados ou, ainda pior, começaram a ser revertidos.

Site: www.unpd.org/hdr2003

As informações gerais do Pnud, como os documentos das conferências da ONU, estão disponíveis na Internet em: www.unpd.org.

Popin

(Rede de Informação sobre População)

Fundada em maio de 1979, a rede – que integra a Divisão de População/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU – oferece à comunidade internacional as informações sobre a população mundial, regional e nacional, especialmente as informações que estão disponíveis nas fontes da ONU.

E-mail: population@un.org

Site: www.un.org/popin

Uma de suas publicações é *World Population Prospects: The 2002 Revision* (Perspectivas da População Mundial: a revisão de 2002), que apresenta a 18ª rodada de cálculos e projeções demográficas internacionais realizados pela Divisão de População desde 1950.

As informações estão também disponíveis na base de dados da Popin na Internet: esa.un.org/unpp.

SLNG

(Serviço de Ligação da ONU com as Organizações Não-governamentais)

Com escritórios em Genebra e Nova York, o SLNG é um programa interagências que foi criado em 1975 para fortalecer o diálogo e a cooperação entre a ONU e as ONGs nas áreas de educação para o desenvolvimento, informação e políticas de promoção do desenvolvimento sustentável global.

E-mail: nglj@un.org, nglj@unctad.org

Site: www.un-ngls.org

Unaids

(Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/Aids)

Principal promotor da ação global contra o HIV/Aids, dirige, consolida e apóia uma ampla resposta voltada para a prevenção da transmissão do HIV, proporcionando cuidados e ajuda, reduzindo a vulnerabilidade de indivíduos e comunidades ao HIV/Aids e aliviando o impacto da epidemia.

E-mail: unaids@unaids.org

Site: www.unaids.org

Unesco

(Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

Em março de 1990, a comunidade internacional colocou o tema da educação na agenda global durante a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos (EPT), quando os governos adotaram o desafio de atingir a universalização do ensino primário até o ano 2000.

A Unesco publica o *Education for All Global Monitoring Report 2003/4: Gender and Education for All – The Leap to Equality* (Relatório de Acompanhamento sobre a Educação para Todos 2003/4: Gênero e Educação para Todos – O Salto para a Igualdade). Esse relatório é considerado a pesquisa mais completa do mundo sobre tendências educacionais, medindo os esforços para matricular mais meninas nas escolas em todo o mundo. Também inclui um índice de desenvolvimento da EPT, que dá um panorama geral dos avanços realizados pelos países para cumprir as quatro metas de Dacar que são mais facilmente mensuráveis: educação primária universal, alfabetização da população adulta, qualidade da educação (permanência até a quinta série) e paridade entre os gêneros.

E-mail: efa@unesco.org

O relatório está disponível na Internet em: www.efareport.unesco.org.

O Instituto de Estatísticas da Unesco, com sede na Universidade de Montreal (Canadá), elabora uma base de dados com indicadores selecionados. Disponível na Internet em: www.uis.unesco.org.

Unicef

(Fundo das Nações Unidas para a Infância)

A Cúpula sobre a Infância, realizada em Nova York em 1990, produziu um programa de ação de impacto com objetivos muito concretos para melhorar a situação das crianças nos países em desenvolvimento. O Unicef publica informes anuais sobre os avanços de cada país na implementação dos acordos.

O *Estado Mundial da Infância 2004* é dedicado à educação das meninas e seus vínculos com outras metas de desenvolvimento e com a campanha Educação para Todos. A publicação defende que o investimento na educação das meninas permite assegurar os direitos dos meninos e meninas e impulsionar o programa de desenvolvimento de qualquer país. O resumo feito para a Internet apresenta os pontos gerais do texto completo e oferece uma sinopse dos programas que se mostraram eficazes.

O informe completo, incluindo informações de apoio e estatísticas, pode ser pedido ao Unicef:

E-mail: pubdoc@unicef.org

Site: www.unicef.org/sowc04

A base de dados estatísticos do Unicef contém informações detalhadas por país, utilizadas para as estimativas do fim da década. Análises globais e regionais resumidas, assim como apresentações gráficas dos principais avanços durante a década, podem ser consultadas no *site*, além de um conjunto completo de ferramentas técnicas para realizar pesquisas por agrupamento de indicadores múltiplos.

E-mail: childinfo@unicef.org

Site: www.childinfo.org

Unifem

(Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher)

Promove o empoderamento das mulheres e a igualdade entre os gêneros, trabalhando para garantir a participação das mulheres em todas as esferas do planejamento e da prática do desenvolvimento. O Unifem age como um catalisador no sistema da ONU, apoiando esforços que vinculem as necessidades e preocupações das mulheres a todas as questões críticas nas agendas nacionais, regionais e global.

E-mail: unifem@undp.org.br

Site: www.unifem.org

Unrisd

(Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social)

Agência de pesquisa independente subsidiada por governos, organizações de desenvolvimento e outras organizações. Por meio da pesquisa, o instituto estimula o diálogo e contribui com os debates das políticas sobre os temas principais do desenvolvimento social, dentro e fora do sistema da ONU.

E-mail: info@unrisd.org

Site: www.unrisd.org

Women Watch

(Observatório da Mulher)

É um portal da Internet com informações e recursos para a promoção da igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres em todo o mundo, por meio do sistema da ONU. Foi criado em 1997 pela DAW, Unifem e o Instituto Internacional de Pesquisa e Formação para o Progresso da Mulher (Instraw), para monitorar os resultados da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, em 1995.

E-mail: womenwatch@un.org

Site: www.un.org/womenwatch

ONGs de atuação global

Anistia Internacional

A Anistia Internacional é um movimento mundial de pessoas que atuam com a convicção de que os governos não devem negar aos indivíduos seus direitos humanos básicos. Publica informes anuais por país, disponíveis em seu *site*.

E-mail: amnestyis@amnesty.org

Site: www.amnesty.org

A Anistia Internacional promove uma campanha que divulga informações sobre as atividades dos órgãos de controle dos tratados e estimula ONGs e indivíduos a participarem do seu trabalho. O *site* inclui apresentação geral de suas principais funções, avaliação dos informes dos Estados-partes e das reclamações individuais e uma seção sobre o papel das ONGs no trabalho dos órgãos de controle dos tratados.

E-mail: treatybodies@amnesty.org

Site: www.amnesty.org/contacts/engindex

Arab NGO Network for Development (Rede Árabe de ONGs para o Desenvolvimento)

Organização democrática, voluntária, civil, independente, não-sectária e laica, composta por ONGs árabes e redes nacionais ativas nas áreas de desenvolvimento social, direitos humanos, gênero e meio ambiente. É integrada por 30 ONGs e nove redes nacionais de 12 países árabes.

E-mail: annd@annd.org

Site: www.annd.org

ATD Fourth World (Ajuda ao Quarto Mundo)

Dedicada à superação da pobreza extrema, sua meta é explorar todas as possibilidades de parcerias com famílias que vivem na pobreza crônica e estimular que mais cidadãos(ãs) e funcionários(as) participem desse esforço.

E-mail: carlos4mundo@free.fr

Site: www.atd-quartmonde.org

Canadian Centre for Policy Alternatives (Centro Canadense de Políticas Alternativas)

Oferece uma alternativa à idéia de que não temos nenhuma escolha sobre as políticas que afetam nossas vidas. Realiza e promove pesquisas sobre problemas de justiça social e econômica. Produz relatórios de pesquisa, livros, folhetos e outras publicações, incluindo *The Monitor*, um resumo mensal da pesquisa e opinião progressistas.

E-mail: ccpa@policyalternatives.ca

Site: www.policyalternatives.ca

Choike

Portal destinado a aumentar a visibilidade do trabalho das ONGs do Sul. Fornece acesso a diversas fontes de informações, organizadas a partir da perspectiva da sociedade civil. O portal oferece:

- lista de ONGs do Sul organizada por temas, além de *sites* úteis e relevantes;
- ferramenta de busca que permite localizar informações nos *sites* das ONGs. Por meio do próprio portal, as ONGs que desejarem podem incorporar essa ferramenta de busca a seu *site*;
- trabalhos produzidos pelas ONGs, informes, notícias e recursos de informação relevantes para a sociedade civil;
- informes especiais;
- difusão das ações e campanhas das ONGs.

Choike, uma ONG independente, é um projeto do Instituto do Terceiro Mundo, com sede em Montevidéu.

E-mail: info@choike.org

Site: www.choike.org

Cidse (Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade)

Aliança de 15 organizações católicas da Europa, América do Norte e Nova Zelândia que trabalham com o tema do desenvolvimento. Desde 1968, compartilham uma estratégia para projetos e programas de desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e *advocacy*.

E-mail: postmaster@cidse.org

Site: www.cidse.org

CIOSL (Confederação Internacional de Sindicatos Livres)

Reúne centrais sindicais de diferentes países, cada uma delas congregando os sindicatos de seu país, e aceita filiações de organizações sindicais de boa-fé, independentes de influência externa e com estrutura democrática.

E-mail: internetpo@icftu.org

Site: www.icftu.org

Citizens' Network on Essential Services (Rede Cidadã sobre Serviços Essenciais)

Tem como finalidade democratizar a governança nacional e global, com apoio a grupos cidadãos nos países em transição e em desenvolvimento que estejam comprometidos em influenciar as decisões sobre políticas de serviços essenciais: água, energia, educação e atendimento à saúde.

A rede defende que cidadãos(ãs) e representantes eleitos(as) devem explorar alternativas políticas substanciais para decidir que tipo de prestação de serviços cumpre melhor os objetivos sociais, ambientais e de desenvolvimento.

E-mail: NCAlexander@igc.org

Site: www.servicesforall.org

Cladem

(Comitê da América Latina e Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher)

Rede de mulheres e de organizações de mulheres da América Latina e Caribe, com o objetivo de juntar esforços para uma defesa efetiva dos direitos das mulheres na região.

E-mail: oficina@cladem.org

Site: www.cladem.org

Cohre (Centro sobre o Direito à Habitação e os Despejos)

Fomenta e protege o direito à habitação para todas as pessoas, em todos os lugares. Seu trabalho envolve a capacitação sobre os direitos à habitação; pesquisa e publicações; monitoramento, impedimento e documentação de despejos forçados; missões de investigação; habitação e restituição de bens imóveis; direitos das mulheres à habitação; participação ativa e *advocacy* na ONU e nos organismos regionais de direitos humanos; e atividades em todas as regiões do Sul.

E-mail: cohre@cohre.org

Site: www.cohre.org

Conselho Mundial das Igrejas

Associação de 342 igrejas em mais de 120 países de todos os continentes, envolvendo praticamente todas as tradições cristãs.

E-mail: info@wcc-coe.org

Site: www.wcc-coe.org

Corporate Accountability (Responsabilidade Social Empresarial)

Dedica-se a facilitar o fluxo de informações entre as ONGs e os movimentos sociais que acreditam que seus governos, o setor privado e a sociedade civil devem se esforçar mais para assegurar que empresas e indústrias, especialmente empresas multinacionais, sejam responsáveis perante a sociedade. Oferece informações sobre as campanhas da sociedade civil relacionadas à responsabilidade empresarial e sobre ONGs e sindicatos que atuam nessa esfera. Fornece materiais completos sobre os códigos de conduta, iniciativas interinstitucionais e processos intergovernamentais, assim como casos de melhores e piores práticas de conduta empresarial. No seu *site*, há documentos e publicações sobre responsabilidade empresarial e *links* para institutos de pesquisa relevantes e bases de dados.

E-mail: weed@weed-online.org

Site: www.corporate-accountability.org

Dawn

(Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era)

Rede de mulheres especialistas e ativistas do Sul que se dedica à pesquisa e à análise feminista do contexto global, com o compromisso de trabalhar pela justiça econômica e a democracia.

E-mail: admin@dawn.org.fj

Site: www.dawn.org.fj

Dignity International

(Dignidade Internacional)

Criada pela Campanha da Globalização sem Pobreza do Conselho da Europa em 1998–2000. Em janeiro de 2003, a Dignidade Internacional estabeleceu-se como ONG independente. Seu objetivo é trabalhar com pessoas pobres e comunidades marginalizadas de todo o mundo, com programas de educação e capacitação (capacitação em direitos humanos) centrados nos direitos econômicos, sociais e culturais, no contexto de seu trabalho de promoção e defesa de todos os direitos humanos para todos os indivíduos.

E-mail: info@dignityinternational.org

Site: www.dignityinternational.org

Eurodad

(Rede Européia sobre Dívida e Desenvolvimento)

Rede de 48 ONGs de 15 países europeus que trabalham com o tema do desenvolvimento e as políticas financeiras nacionais e internacionais, para erradicar a pobreza e empoderar as pessoas pobres.

E-mail: maggie@eurodad.org

Site: www.eurodad.org

Eurostep

(Solidariedade Européia para a Participação Igualitária das Pessoas)

Rede de ONGs européias autônomas que trabalham pela paz, justiça e igualdade num mundo sem pobreza. Seus integrantes, enraizados em suas próprias sociedades, cooperam para influir no papel da Europa no mundo, especialmente para erradicar a injustiça e a pobreza. Defende a modificação de políticas e práticas européias, com base em perspectivas derivadas de experiências diretas e participação ativa de seus integrantes e parceiros no desenvolvimento de mais de cem países.

E-mail: admin@eurostep.org

Site: www.eurostep.org

Fórum Social Mundial

Sob o lema “Outro mundo é possível”, o Fórum Social Mundial (FSM) é um espaço internacional de reflexão e organização de todas as pessoas e instituições que se opõem às políticas neoliberais e buscam construir alternativas para priorizar o desenvolvimento humano e a separação dos mercados em cada país e nas relações internacionais.

Desde 2001, já houve quatro edições do Fórum em Porto Alegre (Brasil) e uma em Mumbai (Índia). O FSM sempre é realizado na mesma época do Fórum Econômico Mundial, que se reúne em Davos, Suíça, no fim de janeiro. Nos próximos anos, o FSM terá um caráter mais descentralizado, promovendo encontros simultaneamente em vários países.

E-mail: fsminfo@forumsocialmundial.org.br

Site: www.forumsocialmundial.org.br

Guia do Mundo

Obra de referência atualizada a cada dois anos, incluindo a história, mapas e estatísticas de todos os países e regiões do mundo. O *Guia do Mundo 2003–2004* inclui um panorama dos principais temas globais, como terrorismo, aquecimento global, escravidão nos dias de hoje, democracia, usura e islamismo. Inclui ainda informações sobre 238 países e estatísticas sobre saúde infantil, alfabetização, acesso à água potável, uso do solo etc. A versão impressa do *Guia do Mundo* está disponível em espanhol, inglês, português e italiano. A versão em CD-ROM, em espanhol, inglês e italiano, contém os relatórios nacionais do *Social Watch* e da Anistia Internacional, em inglês e espanhol. Está também disponível a edição dinamarquesa em CD-ROM e na Internet.

E-mail: guiatm@chasque.apc.org

Site: www.guiadelmundo.org.uy

A publicação em espanhol é atualizada regularmente *on-line* em: <www.guiadelmundo.org.uy>.

HIC

(Coalizão Internacional do Habitat)

É um movimento independente internacional, sem fins lucrativos, com cerca de 400 organizações e indivíduos que trabalham na área dos assentamentos humanos. Entre seus integrantes, estão ONGs, organizações comunitárias, instituições acadêmicas e de pesquisa, organizações da sociedade civil e pessoas com formas similares de pensar de 80 países do Norte e do Sul. Os objetivos comuns dão coesão e forma ao compromisso da HIC com as comunidades que trabalham para conseguir habitação e melhorar suas condições de *habitat*. Para mais informações sobre os objetivos, membros e atividades da HIC, consulte a Rede de Direitos à Habitação e à Terra da HIC, Oriente Médio e África do Norte em: <www.hic-mena.org>.

E-mail: hic-mena@hic.mena.org

Para informações sobre a Secretaria Latino-americana da HIC, acessar: <www.hic-al.org>.

E-mail: info@hic-al.org

Human Rights Watch

(Observatório dos Direitos Humanos)

Dedica-se a proteger e defender os direitos humanos das pessoas em todo o planeta. Publicações podem ser solicitadas por *e-mail*.

E-mail: hrwdc@hrw.org

Site: www.hrw.org

ICSW

(Conselho Internacional do Bem-Estar Social)

ONG internacional que trabalha pela causa do bem-estar social, justiça e desenvolvimento. Publica a revista *Social Development Review* (Revista de Desenvolvimento Social), que se ocupa do monitoramento das ações governamentais e não-governamentais relacionadas à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social.

E-mail: icsw@icsw.org

Site: www.icsw.org

IDS

(Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento)

Fundado em 1966, é um conhecido centro internacional de pesquisa e ensino sobre temas do desenvolvimento. O IDS abriga também muitos serviços inovadores de informações e gestão do conhecimento.

E-mail: ids@ids.ac.uk

Site: www.ids.ac.uk/ids

IHRIP

(Programa Internacional de Estagiários em Direitos Humanos)

Trabalha para fortalecer o movimento de direitos humanos ao facilitar o intercâmbio de informações e experiências entre as organizações de direitos humanos. O IHRIP apóia os projetos profissionais de desenvolvimento e intercâmbio destinados a integrantes de organizações de direitos humanos e ativistas em países do Sul, assim como na Europa do Leste e Central e nas repúblicas da ex-União Soviética. Aproveitando as experiências de ativistas de todo mundo, o Programa também desenvolveu numerosos recursos de informação e capacitação e, mais recentemente, recursos sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

E-mail: inrip@iie.org

Site: www.iie.org

Imposto Tobin

Proposta de taxar as transações financeiras nos mercados de câmbio estrangeiros, por meio de cooperação multilateral, e utilizar as receitas para atender às necessidades ambientais e humanas. Um imposto desse tipo moderaria a volatilidade dos mercados financeiros e restauraria a soberania econômica nacional. (O nome vem de James Tobin, um economista que ganhou o prêmio Nobel.)

Tobin Tax Initiative, Ceed/Iirp

E-mail: ceed@humboldt1.com

Site: www.ceedweb.org/iirp

IPS (Inter Press Service)

Principal agência de notícias da sociedade civil, é uma voz independente baseada no Sul que defende o desenvolvimento, aprofundando os temas da globalização. O serviço IPS procura manter os objetivos da antiga cooperativa de jornalistas e continuar a defender seus ideais. É organização de interesse público, e seu objetivo principal é contribuir para o desenvolvimento, mediante a promoção da liberdade das comunicações e a formação de uma corrente profissional de informações que reforce a cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento.

E-mail: editor@ipsnews.net

Site: www.ips.org

Jubilee+

Programa da New Economics Foundation, de Londres, que capitaliza as conquistas da Coalizão Jubileu 2000 do Reino Unido e apóia as campanhas mundiais pela justiça econômica.

E-mail: info.jubilee@neweconomics.org

Site: www.jubileplus.org

Kairos (Iniciativas Canadenses Ecumênicas pela Justiça)

Reúne diferentes igrejas e organizações religiosas numa resposta ecumênica ao chamado de “fazer justiça, amar a bondade e caminhar humildemente com Deus” (Micah 6:8). Kairos discute temas que interessam a todos os indivíduos, defende as mudanças sociais e coopera com as pessoas de fé e boa vontade que atuam na transformação social.

E-mail: info@kairoscanada.org

Site: www.kairoscanada.org

Mani Tese

ONG que opera em âmbito nacional e internacional, buscando promover justiça, solidariedade e respeito entre os povos.

E-mail: manitese@manitese.it

Site: www.manitese.it

ODI (Instituto sobre Desenvolvimento no Exterior)

Instituto britânico reconhecido como *think tank* em temas de desenvolvimento internacional e questões humanitárias. Sua missão é inspirar e informar sobre políticas e práticas de redução da pobreza, alívio do sofrimento e a conquista de uma vida digna nos países em desenvolvimento.

E-mail: odi@odi.uk

Site: www.odi.org.uk

Oxfam Internacional

Confederação de 12 organizações que trabalham com 3 mil organizações locais em mais de cem países para encontrar soluções definitivas para a pobreza, o sofrimento e a injustiça.

Secretariado Internacional da Oxfam

E-mail: information@oxfaminternational.org

Site: www.oxfaminternational.org

Oxfam Internacional Advocacy

E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Site: www.oxfaminternational.org

Public Citizen (Cidadão Público)

Fundada em 1971 por Ralph Nader, é uma organização nacional sem fins lucrativos de defesa de consumidores e consumidoras. Procura representar os interesses do público consumidor no Congresso, no Executivo e no Judiciário dos Estados Unidos. Luta pela transparência e responsabilidade democrática no governo; pelo direito de o público consumidor buscar compensação nos tribunais; por fontes de energia limpas, seguras e sustentáveis; pela justiça social e econômica nas políticas comerciais; por uma saúde forte, segurança e proteção do meio ambiente; e por medicamentos e atendimento médico seguros, eficazes e de custo acessível.

E-mail: californi@citizen.org

Site: www.citizen.org

Realidade da Ajuda

Promove políticas nacionais e internacionais que contribuam para uma estratégia inovadora e eficaz de erradicação da pobreza, baseada na solidariedade e equidade.

No *Informe Realidade da Ajuda 2002*, elaborado por ONGs de todos continentes, o compromisso dos(as) chefes de estado de construir uma ordem global mais segura pode ser comparado com enfoques financeiros globais, interesses políticos e necessidades humanas.

E-mail: roa@devinit.org

Site: www.realityofaid.org

Rede Desc (Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)

Nova iniciativa de cooperação, é formada por grupos de todo o mundo que trabalham para garantir justiça econômica e social. Seu objetivo é promover o reconhecimento de todos os direitos, enfatizando os direitos econômicos, sociais e culturais (Desc). Por meio da Rede Desc, os diversos grupos e indivíduos podem fazer intercâmbio de informações, desenvolver uma voz coletiva, ampliar suas ações, demonstrar a vantagem concreta de aplicar um enfoque orientado para os Desc no trabalho de eliminação da pobreza, assim como promover e defender políticas e práticas econômicas, sociais e culturais justas em todos os níveis.

E-mail: escr-net@ces.org

Site: www.escr-net.org

Rede do Terceiro Mundo (TWN)

É uma rede internacional independente e sem fins lucrativos de organizações e indivíduos envolvidos com questões de desenvolvimento e temas Norte-Sul. Seus objetivos são realizar pesquisas sobre temas econômicos, sociais e ambientais relacionados com o Sul; publicar livros e revistas; organizar e participar de seminários; e oferecer uma plataforma que represente amplamente os interesses e as perspectivas do Sul nos fóruns internacionais, como conferências e processos da ONU. Entre suas atividades estão a publicação do boletim diário *Suns*, a publicação *Third World Economics*, a revista *Third World Resurgence*, a publicação do *Third World Network Features*, livros sobre questões econômicas e ambientais, organização de diversos seminários e oficinas, e a participação em diversos processos internacionais. A sede do Secretariado Internacional da Rede do Terceiro Mundo está em Penang (Malásia) e tem escritórios em Montevidéu (Uruguai), Genebra (Suíça) e Acra (Gana).

E-mail: twnet@po.jaring.my

Site: www.twinside.org.sg

Rede do Terceiro Mundo na América Latina

Publica a *Revista del Sure Tercer Mundo Económico*.

E-mail: redtm@chasque.apc.org

Sites: www.revistadelsur.org.uy e

www.tercermundoeconomico.org.uy

Os artigos da rede estão disponíveis na Internet em: <www.redtercermundo.org.uy>.

Rede do Terceiro Mundo na África (TWN África)

Publica *Africa Agenda*.

E-mail: contact@twnafrica.org

Site: www.twnafrica.org

Rede pela Justiça Fiscal

Rede mundial surgida das reuniões do Fórum Social Europeu de 2002, em Florença, Itália, e do Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre em 2003. É uma resposta às tendências negativas no sistema fiscal global, que ameaçam a capacidade de os Estados tributarem os ricos beneficiários da globalização.

E-mail: info@taxjustice.net

Site: www.taxjustice.net

Repem

(Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe)

Espaço regional de organizações latino-americanas e caribenhas dedicado a articulações estratégicas sobre gênero, educação e economia. Entre outras atividades, monitora as conferências e cúpulas de Copenhague, Pequim e Hamburgo. Repem é o secretariado da rede Dawn para América Latina e Caribe e é a sede do Conselho Internacional de Educação de Adultos.

E-mail: repem@repem.org.br

Site: www.repem.org.uy

Saprin

(Rede Internacional de Revisão Participativa do Ajuste Estrutural)

Dedica-se a aumentar e legitimar o papel da sociedade civil na política econômica e a fortalecer a resistência organizada aos programas de ajuste estrutural por parte de cidadãos e cidadãs de todo o planeta. A rede trabalha com uma grande variedade de grupos cidadãos em diversos países para organizar processos públicos de avaliação do impacto real dos programas de reforma econômica apoiados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), além de traçar um novo rumo para o futuro.

E-mail: secretariat@saprin.org

Site: www.saprin.org

Suns

(Monitor do Desenvolvimento Norte-Sul)

É uma fonte única de informações e análises sobre temas de desenvolvimento internacional, com ênfase especial nas negociações Norte-Sul e Sul-Sul. Ao longo dos anos, o Suns proporcionou cobertura em profundidade das atividades dos países não-alinhados, do Grupo dos 77 e de outros grupos regionais e inter-regionais do Sul e das ONGs. Com a perspectiva do Sul, o Suns tem sido uma fonte importante de informações sobre os processos de negociações formais e informais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) e da Rodada do Uruguai, Processo de Revisão de Médio Prazo, Sessão Ministerial de Bruxelas e, desde então, das conferências da Unctad e dos debates e diálogos sobre temas ambientais e de desenvolvimento, a Cúpula da Terra e outras importantes conferências da ONU, assim como sobre seus acompanhamentos.

E-mail: sunstwn@bluewin.ch

Site: www.sunsonline.org

Trade Observatory

(Observatório do Comércio)

Projeto conjunto do Instituto para a Agricultura e Políticas Comerciais (IATP), do Amigos da Terra Internacional e do Centro pela Defesa da Lei Ambiental Internacional, que fazem o acompanhamento das atividades da OMC em Genebra, constituindo um esforço para facilitar o trabalho de *advocacy* dos atores da sociedade civil e reverter as assimetrias no sistema de comércio mundial. O Observatório da OMC juntou-se ao Observatório do Comércio do IATP para fornecer uma compilação profunda e exaustiva dos recursos de informação relacionados ao comércio, globalização e desenvolvimento sustentável.

E-mail: iatp@iatp.org

Site: www.tradeobservatory.org

Transparência Internacional

Única ONG em escala mundial que se dedica a combater a corrupção e que reúne a sociedade civil, setor privado e governos, numa vasta coalizão global. Por meio de suas mais de 85 seções nacionais no mundo e de seu secretariado internacional, a ONG aborda as diferentes facetas da corrupção.

E-mail: ti@transparency.org

Site: www.transparency.org

Wedo

(Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento)

Organização internacional de *advocacy*, que busca aumentar o poder das mulheres no mundo como responsáveis pela formulação de políticas em todas as esferas governamentais, instituições e fóruns, com o objetivo de atingir a justiça econômica e social, um planeta pacífico e saudável, além de direitos humanos para todos os indivíduos.

E-mail: wedo@wedo.org

Site: www.wedo.org

Women, Peace and Security (Mulheres, Paz e Segurança)

Um portal da Internet criado pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), com informações úteis e atualizações regulares sobre o impacto dos conflitos armados nas mulheres e o papel que elas têm na construção da paz. Seu objetivo é coletar e analisar informações de forma sistemática e pô-las à disposição de governantes, provocando uma resposta melhor às experiências das mulheres com a guerra e a construção da paz. É uma das contribuições do Unifem à implementação da Resolução 1.325 do Conselho de Segurança sobre as Mulheres, Paz e Segurança, aprovada por unanimidade em outubro de 2000. Essa resolução, sem precedentes, assinala explicitamente a "necessidade de consolidar dados sobre o impacto dos conflitos armados nas mulheres e meninas".

E-mail: contact@womenwarpeace.org

Site: www.womenwarpeace.org

World Watch Institute

Organização de pesquisa de políticas públicas, dedicada a informar sobre problemas e tendências globais emergentes e os complexos vínculos entre a economia mundial e seus sistemas de apoio ambiental. O World Watch Institute publica *State of the World*. A publicação *The State of the World 2004 Special Focus: The Consumer Society* analisa como consumimos, por que consumimos e que impacto têm nossas decisões de consumo sobre o planeta e nossos semelhantes. O *State of the World 2004 Report* está disponível em: <www.worldwatch.org/pubs/sow/2004/>.

E-mail: worldwatch@worldwatch.org

Site: www.worldwatch.org

Ajude o Social Watch a identificar outras fontes relevantes.

Escreva para:

Social Watch c/o IteM
Juan D. Jackson 1136
11200 Montevidéu, Uruguai
Fax: +598-2-411-9222

E-mail: socwatch@socialwatch.org

Site: www.socialwatch.org

No Brasil, envie para *Observatório da Cidadania*, escrevendo para o Ibase:
Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro
CEP 20040-916 – Rio de Janeiro – RJ
Fax: +55-21-3852-3517

E-mail: observatorio@ibase.br

Site: www.ibase.br

Grupo de referência – Brasil

CESeC

(Centro de Estudos de Segurança e Cidadania)

Ligado à Universidade Candido Mendes, o CESeC realiza pesquisas aplicadas, consultorias, cursos e eventos nas áreas de segurança pública, justiça e cidadania. Criado em abril de 2000, reunindo uma equipe de especialistas com experiência de trabalho acadêmico, de atuação em movimentos sociais e de formulação e execução de políticas públicas, tem como principal compromisso contribuir para a modernização e a democratização do sistema de justiça criminal brasileiro, visando ao estabelecimento de uma cultura participativa de segurança pública no país.

Rua da Assembléia, 10, sala 810 – Centro
CEP 20011-901 – Rio de Janeiro – RJ
Telefax: +55-21-2531-2033
E-mail: cesec@candidomendes.edu.br
Site: www.cesec.ucam.edu.br

Cfemea

(Centro Feminista de Estudos e Assessoria)

ONG, fundada em Brasília em 1989, de caráter público e sem fins lucrativos. Luta, de forma autônoma e suprapartidária, pela cidadania das mulheres, pela igualdade de gênero e por uma sociedade e um Estado justos e democráticos. Tem como compromissos: defesa e ampliação da democracia; busca da superação das desigualdades e discriminações de gênero e raça/etnia; e afirmação da diversidade, liberdade, solidariedade e autonomia como valores centrais da sociedade.

SCS, Quadra 2, Bloco C, Sala 602
Edifício Goiás
CEP 70317-900 – Brasília – DF
Telefax: +55-61-3224-1791
E-mail: cfemea@cfemea.org.br
Site: www.cfemea.org.br

Criola

Instituição da sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 2 de setembro de 1992. É conduzida por mulheres negras de diferentes formações, voltada para o trabalho em diversas comunidades no Rio de Janeiro. A missão da instituição é instrumentalizar mulheres, adolescentes e meninas negras para o desenvolvimento de ações para o combate ao racismo, ao sexismo e à homofobia e para a melhoria das condições de vida da população negra. Visa à inserção das mulheres negras como agentes de transformação, contribuindo para a elaboração de uma sociedade fundada em valores de justiça, equidade e solidariedade, na qual a presença e a contribuição da mulher negra sejam acolhidas como um bem da humanidade.

Av. Presidente Vargas, 482 – sobreloja 203
– Centro
CEP 20071-000 – Rio de Janeiro – RJ
Telefax: +55-21-2518-6194
E-mail: criola@criola.org.br
Site: www.criola.org.br

Fase

(Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional)

ONG que atua em escala local, regional, nacional e internacional. Sua missão é: contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, no desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública; apoiar, com visão e atuação próprias, a construção, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento, por meio de ações educativas e projetos demonstrativos.

Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-2536-7374
Fax: +55-21-2536-7379
E-mail: fase@fase.org.br
site: www.fase.org.br

Ibase

(Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)

Responsável pela coordenação da iniciativa *Observatório da Cidadania* no Brasil, é uma entidade pública a serviço da cidadania e da democracia. Como entidade autônoma, o Ibase se assume como ator social pautado por princípios e valores éticos de liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação cidadã. Visa contribuir estrategicamente para o desenvolvimento da democracia em sua plena radicalidade, tanto de direitos, instituições e práticas políticas como de estruturas, relações e processos econômicos, sociais e culturais democráticos. Participa e apóia iniciativas que tenham como escopo a defesa e a promoção dos direitos humanos, da justiça e do bem-estar social. Engaja-se na viabilização de propostas que visam à erradicação das condições geradoras de fome, miséria e pobreza, bem como no combate sistemático a quaisquer formas de desigualdade e exclusão social. Desde o ano 2000, o Ibase faz parte do Comitê Organizador do Fórum Social Mundial.

Av. Rio Branco, 124/ 8º andar – Centro
CEP 20040-916 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-2509-0660
Fax: +55-21-3852-3517
E-mail: ibase@ibase.br
Site: www.ibase.br

Inesc

(Instituto de Estudos Socioeconômicos)

Sediado em Brasília, o instituto tem como missão o *lobby* para o movimento popular no Congresso Nacional, além de articulação, assessoria e educação política voltadas para as políticas públicas. Suas principais áreas temáticas são: crianças e adolescentes; questões agrária/agrícola e ambiental/ecológica; direitos humanos, povos indígenas, relações de gênero, comunicação e orçamento público federal. O trabalho do Inesc abrange ainda as áreas de segurança alimentar, gestão pública, política internacional e política ambiental. Seu principal foco de atuação é a educação, pressão e mobilização da sociedade para o acompanhamento de temas de interesse no Congresso Nacional, já que a lei é um importante instrumento para a luta das organizações populares para alcançar seus direitos e reivindicações.

SCS – Quadra 8 – Bloco B-50, salas 431/441
Edifício Venâncio 2000
CEP 70333-970 – Brasília – DF
Tel.: +55-61-3212-0200
Fax: +55-61-3212-0216
E-mail: jairb@inesc.org.br
Site: www.inesc.org.br

Rede Dawn

(Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era)

Rede de mulheres dos países que integram o “Sul Econômico” criada em 1984. Desde então, a rede desenvolve pesquisas e análises feministas sobre o contexto global, comprometidas com a justiça econômica e de gênero e a democracia. A Rede Dawn trabalha em âmbito global e local e atua na África, Ásia, América Latina, no Caribe e Pacífico. Suas análises têm se concentrado nas seguintes áreas: economia política globalizada; saúde e direitos reprodutivos e sexuais; e reforma política e transformação social. A Dawn articula-se também com outras redes globais e regionais que estejam operando nesses campos.

E-mail: angela@dawn.org.br
Site: www.dawn.org.br

Fontes nacionais de informação

Abep

(Associação Brasileira de Estudos Populacionais)

Promove o intercâmbio científico na área de demografia e o conhecimento da realidade demográfica nacional. É uma sociedade civil, de direito privado, de cunho nacional, de interesse coletivo e caráter técnico-científico, sem fins lucrativos, com autonomia financeira, aberta a todos e todas com interesse nos estudos e investigações populacionais.

Nepo – Universidade Estadual de Campinas
Caixa Postal 6.166
CEP 13083-970 – Campinas – SP
Tel.: +55-19-3788-5910
Fax: +55-19-3788-5900
E-mail: secretaria@abep.org.br
Site: www.abep.org.br

Abong

(Associação Brasileira de ONGs)

Fundada em agosto de 1991, representa e promove o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. Nesse sentido, busca servir de veículo de expressão, em âmbito nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs diante da problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Rua General Jardim, 660, 7º andar – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo – SP
Telefax: +55-11-3237-2122
E-mail: abong@uol.com.br
Site: www.abong.org.br

Ação Educativa

Apóia e propõe projetos educativos e de juventude, visando à promoção da justiça e ao fortalecimento da democracia participativa no Brasil. Fundada em 1994, realiza atividades de assessoria, pesquisa, informação e formação, além de produzir e divulgar materiais de subsídio a profissionais de educação, jovens e outros agentes sociais. Coordena a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Rua General Jardim, 660 – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo – SP
Telefax: +55-11-3151-2333
E-mail: comunica@acaoeducativa.org
Site: www.aaoeducativa.org.br

Afirma Comunicação e Pesquisa

Sua missão é a produção e a democratização de informação e dados relevantes para a promoção dos direitos humanos e de maior igualdade e diversidade racial e de gênero. Afirmar Comunicação e Pesquisa nasceu de uma experiência pioneira de mídia eletrônica, a *Afirma Revista Negra Online*, criada em fevereiro de 2000, uma referência sobre o trabalho e a reflexão de ONGs e pesquisadores(as) negros(as) e não-negros(as) no Brasil e no exterior.

Rua Miguel Couto, 131 – 12º andar – Centro
CEP 20070-030 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-2223-0362
Telefax: +55-21-2203-0035
E-mail: afirma@afirma.org.br
Site: www.afirma.inf.br

Biblioteca Virtual da Mulher

Site especializado no tema mulher e relações de gênero. Reúne informações nacionais e internacionais sobre saúde, violência, cultura, trabalho, direitos e cidadania, educação, poder e participação política. É um projeto do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim/RJ) em parceria com o Programa Prossiga – Informação e Comunicação para a Ciência e Tecnologia/Ibict/MCT e conta com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

Rua Camerino, 51 – Centro
CEP 20080-011 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-2299-2008
E-mail: bvmulher@cedim.rj.gov.br
Site: www.prossiga.br/bvmulher/cedim/

CCR

(Comissão de Cidadania e Reprodução)

Congrega um grupo de profissionais comprometidos(as) com o exercício da cidadania e busca monitorar e influenciar a mídia, a legislação, as políticas públicas e a agenda de saúde, direitos sexuais e reprodutivos no Brasil. Também procura o diálogo permanente e dinâmico com diversos setores da sociedade organizada. A CCR mantém um banco de dados com mais de 13 mil registros de matérias sobre saúde reprodutiva e sexualidade, além de produzir publicações próprias.

R. Morgado de Mateus, 615
CEP 04015-902 – São Paulo – SP
Tel.: +55-11-5574-0399
Fax: +55-11-5575-7372
E-mail: ccr@cebrap.org.br
Site: www.ccr.org.br

Datasus

(Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde)

Órgão de informática de âmbito nacional, representa papel importante como centro tecnológico de suporte técnico e normativo para a montagem dos sistemas de informática e informação da saúde. Suas extensões regionais constituem a linha de frente no suporte técnico às secretarias estaduais e municipais de saúde. Sua missão é prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática necessários ao processo de planejamento, operação e controle do sistema, pela manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado dos órgãos que fazem parte do SUS.

Ministério da Saúde
Esplanada dos Ministérios
CEP 70058-900 – Brasília – DF
Tel.: +55-61-3315-2254
E-mail: info@datasus.gov.br
Site: www.datasus.gov.br

Rua México, 128 – Centro
CEP 20031-142 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-3974-7171
E-mail: info@datasus.gov.br

Dieese

(Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos)

Entidade civil sem fins lucrativos, mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, na qual estão representadas todas as correntes do movimento sindical brasileiro. O Dieese foi criado pelo movimento sindical há 40 anos e desenvolve atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho. É hoje uma importante instituição na área de informação, análise e levantamento de dados no país. Em parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical, publicou o Mapa das Questões de Gênero e, mais recentemente, o Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, em parceria com o Centro de Solidariedade da Federação Americana para o Trabalho e Congresso das Organizações Industriais (AFL-CIO) e o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir).

Escritório Nacional
R. Ministro Godói, 310 – Pq. Água Branca – Perdizes
CEP 05001 900 – São Paulo – SP
Tel.: +55-11-3874-5366
Fax: +55-11-3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
Site: www.dieese.org.br

AFL-CIO

815 16th St., N. W. Washington – D.C. – 20006
E-mail: www.afcio.org/siteguides/contactus.cfm
Site: www.afcio.org

Faor (Fórum da Amazônia Oriental)

Dedica-se à aglutinação, articulação, comunicação, mobilização social e ao intercâmbio das entidades, movimentos sociais, redes, comitês e organizações não-governamentais que atuam na Amazônia Oriental brasileira, compreendendo os estados do Pará, Amapá, Tocantins e Maranhão. Seu objetivo é fomentar políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Atualmente, o Faor envolve cerca de 80 entidades e desenvolve atividades relacionadas à educação ambiental, à Agenda 21 e ao fortalecimento dos movimentos por meio do *Observatório da Cidadania*. Publica o *Observatório da Cidadania Pará*, que trata de temas que vão dos direitos dos povos indígenas, das pessoas negras, de crianças e mulheres à avaliação do desempenho de parlamentares da região.

Fórum da Amazônia Oriental
Av. Senador Lemos, 557 – Umarizal
CEP 66050-000 – Belém – PA
Telefax: +55-91-3261-4334 e 3261-4260
E-mail: faor@faor.org.br
Site: www.faor.org.br

Fundação Carlos Chagas

Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública, que possui um departamento de pesquisa com vários projetos em andamento na área de educação e relações de gênero, a partir dos quais desenvolveu um banco de dados bastante amplo sobre o trabalho das mulheres no Brasil.

Av. Prof. Francisco Morato, 1.565 – Jardim Guedala
CEP 05513-900 – São Paulo – SP
Tel.: +55-11-3723-3000
Fax: +55-11-3721-1059
E-mail: Não tem (usar formulário “Fale Conosco”)
Site: www.fcc.org.br

Geledés (Instituto da Mulher Negra)

Organização política de mulheres negras cuja missão institucional é o combate ao racismo e ao sexismo, a valorização e promoção das mulheres negras em particular e da comunidade em geral. A organização tem como estratégia dar visibilidade ao problema racial do Brasil. Participou de todas as conferências mundiais convocadas pela ONU na década de 1990, a fim de sensibilizar governos e a sociedade civil e incentivá-los a discutir o processo crescente de exclusão das populações pobres e discriminadas no mundo.

Rua Santa Isabel, 137 – 4º andar – Vila Buarque
CEP 01221-000 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3333-3444
Fax: +55-11-3331-1592
E-mail: geledes@geledes.com.br
Site: www.geledes.org.br

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Tem por finalidade básica produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística (demográfica, social e econômica), geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental, com vistas ao conhecimento da realidade física, humana, social e econômica do país. É o principal órgão de estatística demográfica no Brasil. Pelo seu *site*, é possível consultar todas as áreas de pesquisa do instituto.

Agência Rio de Janeiro / Centro
Av. Rio Branco 135, salas 301 a 304
CEP 20040-006 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55-21-2242-6916

Agência Brasília
SDS CONIC – Bloco H – Ed. Venâncio II – sala 116
CEP 70393-900 – Brasília – DF
Tel.: +55-61-3319-2137
E-mail: ibge@ibge.gov.br
Site: www.ibge.gov.br

Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visa auxiliar na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Publica regularmente relatórios de análise da conjuntura social e econômica do país, que podem ser conhecidos em seu *site*.

Ipea – Sede
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES – Térreo
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Tel.: +55-61-3315-5000
Fax: +55-61-3321-1597

Ipea – Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 13º andar
CEP 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +55 21-3804-8000
Fax: +55 21-2240-1920
E-mail: faleconosco@ipea.gov.br
Site: www.ipea.gov.br

Nead (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural)

Tem como objetivo promover e realizar estudos sobre reforma agrária e agricultura familiar, democratizando informações, experiências e projetos. Além de estar implantando uma memória dinâmica sobre a reforma agrária, o Nead desenvolve discussões, seminários, *workshops* e conferências, em parceria com organizações governamentais, não-governamentais e organismos internacionais.

SCN – Quadra 1 – Bloco C – Ed. Trade Center – Sala 506
CEP 70711-901 – Brasília – DF
Telefax: +55-61-3328-8661
E-mail: nead@nead.org.br
Site: www.nead.org.br/

Observatório Afrobrasileiro

Baseado no sistemático estudo de indicadores econômicos, demográficos e sociais da população brasileira, o Observatório Afrobrasileiro é um centro de referência de pesquisa, assessoria e formulação de propostas de políticas públicas, visando à promoção da cidadania da população negra (homens e mulheres) e à superação das desigualdades socio raciais existentes no Brasil. O Observatório Afrobrasileiro é produto da parceria de duas ONGs vinculadas ao movimento negro (Instituto Palmares de Direitos Humanos/IPDH e Fala Preta – Organização de Mulheres Negras) e do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Av. Mem de Sá, 39 – Arcos da Lapa
CEP 22230-150 – Rio de Janeiro – RJ
Fax: +55-21-22321731
E-mail: coordenacao@observatorioafrobrasileiro.org
Site: www.observatorioafrobrasileiro.org

Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

Constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os novos padrões de desigualdades e exclusão social surgidos na cidade do Rio de Janeiro com a crise e a reestruturação econômica. Interessa-se também pelos novos modelos de políticas públicas urbanas e gestão local. É um projeto realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da UFRJ, em parceria com a Fase.

Prédio da Reitoria, sala 543 – Cidade

Universitária, Ilha do Fundão

CEP 21941-590 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: +55-21-2598-1676 e 2598-1927

Fax: +55-21-2598-1923

E-mail: metrodata@ippur.ufrj.br

Site: www.ippur.ufrj.br/observatorio/

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Articula organizações da sociedade civil brasileira, cujo objetivo comum seja acompanhar e intervir em questões relativas às ações de instituições financeiras multilaterais (IFMs) no Brasil, entre elas o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo principal da Rede Brasil é a democratização de informações e a materialização de um espaço de articulação e discussão sobre as políticas e os projetos das IFMs, para intervenção no governo brasileiro e no poder legislativo, em âmbito local, regional e nacional.

SCS – Quadra 8 – Bloco 50 – Sala 417 – Ed.

Venâncio 2.000

CEP 70333-970 – Brasília – DF

Tel.: +55-61-3321-6108

Fax: +55-61-3321-2766

E-mail: rbrasil@rbrasil.org.br

Site: www.rbrasil.org.br

Rede Saúde (Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos)

Articulação do movimento de mulheres do Brasil, com 11 anos de existência. Reúne hoje 110 instituições filiadas – entre grupos feministas, organizações não-governamentais, núcleos de pesquisa, organizações sindicais/profissionais e conselhos de direitos das mulheres –, além de profissionais de saúde e ativistas feministas, que desenvolvem trabalhos políticos e de pesquisa nas áreas de saúde das mulheres e de direitos reprodutivos. É integrada por nove regionais – organizadas no Distrito Federal e nos estados do Pará, Paraíba, Pernambuco, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul – coordenadas politicamente por um conselho diretor e por uma secretaria executiva, com sede em São Paulo. Publica semestralmente uma revista, edita dossiês temáticos sobre saúde da mulher e veicula quinzenalmente dois informativos eletrônicos. No seu *site*, é possível encontrar todas essas publicações, bem como outros dados e informações sobre saúde da mulher.

Secretaria Executiva

Rua Hermílio Alves, 34 – 2º andar – Santa Teresa
CEP 31010-070 – Belo Horizonte – MG

Tel.: +55-31-3213-9097 e 3213-6940

Fax: +55-31-3212-9257

E-mail: redesaude@uol.com.br

Site: www.redesaude.org.br/