

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2007

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* continue na implementação dos compromissos sociais assumidos pelos governos, nacional e internacionalmente.

Essa articulação internacional de organizações da sociedade civil 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 difere das demais por contar com uma seção especial sobre o Brasil. O CD ROM que acompanha a publicação contém a íntegra das edições em espanhol e inglês, incluindo 48 relatórios de países, Índice de Capacidades Básicas (ICB), Índice de Equidade de Gênero (IEG) e quadros estatísticos mostrando avanços e retrocessos dos países em relação a diversas metas de desenvolvimento social.

© **OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2007**
Dignidade e direitos

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, secretariado), Areli Sandoval (México, co-coordenador) e Jens Martens (Alemanha, co-coordenador), Naima Benwakrim, (Marrocos), Leonor Briones (Filipinas), John Foster (Canadá), Arjun Karki (Nepal), Thida Khus (Camboja), Edward Oyugi (Quênia), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Líbano), Emily Joy Sikazwe (Zâmbia), Alexandre Spieldoch (Estados Unidos), Genevieve Tisheva (Bulgária), Mirjan Van Reisen (União Européia).

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

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

EQUIPE EDITORIAL

Edição internacional

Chefe de Redação: Roberto Bissio

Edição: Laura Pallares

Edição associada: Lori Nordstrom

Produção: Ana Zeballos

Assistência editorial: Soledad Bervejillo

Edição adicional: Lucy Gray-Donald

Pesquisa de ciências sociais: Daniel Macadar (coordenador), Mariana Sol Cabrera e Ignacio Pardo

Consultoria de gênero: Karina Batthyány

Equipe de articulação: Cecilia Alemany (coordenadora), Daniel Ciganda e Nicole Bidegain

Tradução: Lilitiana Battipede, Clío Bugel, Patricia Draper, Marcelo Dutra, Ana Fastik, Lucy Gray-Donald, Richard Manning, Mariana Mansilla, María Laura Mazza, Raquel Núñez, Alvaro Queiruga, David Reed, Virginia Stonek e Jorge Suárez

Apoio técnico: Arturo González

Edição brasileira

Coordenação: Fernanda Lopes de Carvalho

Assistente de coordenação: Luciano Cerqueira

Edição: AnaCris Bittencourt

Edição do Panorama Brasileiro: Flávia Leiroz

Produção: Geni Macedo

Produção do CD-ROM: Socid – Sociedade Digital

Revisão: Flávia Leiroz e Marcelo Bessa

Revisão técnica: Fernanda Lopes de Carvalho e Luciano Cerqueira

Revisão final: AnaCris Bittencourt e Luciano Cerqueira. Colaboração: Jamile Chequer e Diego Heredia

Tradução: Jones de Freitas

Estagiária: Carolina Rabelo

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

© Copyright 2007

IteM – Instituto del Tercer Mundo

Jackson, 1.136

Montevidéu, 11200, Uruguai

item@item.org.uy

Fax: + 598-2-411-9222

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro

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

Tel.: +55-21-2178-9400

Fax: +55-21-2178-9402

observatorio@ibase.br

www.ibase.br

O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido por organizações da sociedade civil 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: Ana Mannarino / Viralume

Impressão: Editora Stamppa Ltda.

ISSN: 1679-7035

Pedidos de exemplares e CD-ROMs podem ser feitos ao Ibase.

SÃO PARTE DA INICIATIVA SOCIAL WATCH/OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA OS SEGUINTE PAÍSES:

**Albânia • Alemanha • Angola • Argélia • Argentina • Armênia • Azerbaidjão
Bangladesh • Barein • Bélgica • Benin • Birmânia • Bolívia • Brasil • Bulgária
Camarões • Camboja • Canadá • Cazaquistão • Colômbia • Coréia do Sul, Costa Rica
Egito • El Salvador • Equador • Espanha • Eslovênia • Estados Unidos, Estônia • Filipinas • França
Gana • Guatemala
Holanda • Honduras • Hungria
Iêmen • Índia • Indonésia • Iraque • Itália
Jordânia • Letônia • Líbano • Lituânia
Malásia • Malta • Marrocos • México • Moçambique • Moldávia • Mongólia
Nepal • Nicarágua • Nigéria
Palestina • Panamá • Paquistão • Paraguai • Peru • Polônia • Portugal
Quênia • Reino Unido • República Tcheca
Romênia
Senegal • Sérvia • Somália • Sri Lanka • Sudão • Suíça • Suriname
Tailândia • Tadjiquistão • Tanzânia • Tunísia
Ucrânia • Uganda • União Européia • Uruguai
Venezuela • Vietnã
Zâmbia**

Sumário

Prefácio	9
<i>Fernanda Lopes de Carvalho</i>	

Apresentação	
Por um novo contrato social global	11
<i>Roberto Bissio</i>	

INFORMES TEMÁTICOS

Seguridade social, de direito humano a luxo?	18
<i>Cecilia Alemany</i>	

Investimentos de risco e seguridade – relação estreita	30
<i>Aldo Calíari</i>	

De fundos de pensão a fundos de ações	35
<i>Fernando J. Cardim de Carvalho</i>	

Boxe: Impostos para o bem-estar mundial	36
<i>Andrea Baranes</i>	

Paraísos fiscais e corrupção – uma luta global	39
<i>Jonh Christensen</i>	

Banco Mundial, riscos e previdência social	44
<i>Antonio Tricarico</i>	

Boxe: A privatização da dívida externa do Sul	45
<i>Andrea Baranes</i>	

UMA DÉCADA DE MONITORAMENTO

O desafio da intervenção criativa	50
<i>Celia Lessa Kerstenetzky</i>	

Querelas do Brasil	56
<i>Marcelo Paixão</i>	

PANORAMA BRASILEIRO

Por uma sociedade sem excluídos(as)	76
<i>Sônia Fleury</i>	

Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?	81
<i>Evilásio Salvador</i>	

Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal	91
<i>Ivanete Boschetti</i>	

Nada será como antes: notícias das juventudes sul-americanas .	99
<i>Regina Novaes</i>	

PANORAMA MUNDIAL

Dados sobre a situação da seguridade social de 48 países monitorados pela rede <i>Observatório da Cidadania/Social Watch</i>	110
---	-----

Grupo de referência – Brasil	115
---	-----

Siglas	117
---------------------	-----

Sumário do CD

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2007

(versões em português, inglês e espanhol)

MEDIDAS DO PROGRESSO

Índice de Capacidades Básicas 2007

(versões em inglês e espanhol)

Índice de Equidade de Gênero 2007

(versões em inglês e espanhol)

Tabelas apontando os avanços e retrocessos nas seguintes áreas: Segurança Alimentar; Educação; Informação, Ciência e Tecnologia; Gasto Público; Ajuda ao Desenvolvimento; Meio-ambiente; Saúde; Saúde Reprodutiva e Equidade de Gênero.

Ratificação das Principais Convenções da OIT

(versão em português)

Ratificação sobre os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos

(versão em português)

EXTRAS – INFORMES TEMÁTICOS

Tendências da população no século 21: âncora ou déficit demográfico?

Daniel Ciganda (versão em português)

Observatório da Cidadania: monitoramento a partir das organizações de base

Daniel Ciganda e Cecilia Alemany (versão em português)

EXTRAS – UMA DÉCADA DE MONITORAMENTO

Resenha dos relatórios

Célia Lessa Kerstenetzky (versão em português)

Querelas do Brasil – contextos, contendas e conteúdos dos dez anos de Observatório da Cidadania

Marcelo Paixão (versão na íntegra em português)

EXTRAS – PANORAMA BRASILEIRO

Todos os textos que já foram publicados no capítulo Panorama Brasileiro do Observatório da Cidadania no período de 1997 a 2006

(versão em português)

EXTRAS – PANORAMA MUNDIAL

Este capítulo traz dados sobre a realidade da seguridade social de 48 países que integram a rede *Observatório da Cidadania/Social Watch*

(versões em inglês e espanhol)

Parceiros que compõem a rede *Observatório da Cidadania/Social Watch*

Fontes e recursos internacionais de informação

Grupo de Referência – Brasil

Fontes nacionais de informação

PREFÁCIO

Os sistemas de seguridade social criados ao longo do século XX em todo o Ocidente para proteger grupos sociais mais vulneráveis – como de pessoas idosas ou incapacitadas, dentre outros – têm sido um alvo privilegiado de ataques de neoliberais desde o seu surgimento, ainda na década de 1980. As razões alegadas variam da defesa direta do interesse de instituições financeiras privadas, que sempre cobiçaram o volume de recursos investido no sistema, às lágrimas de crocodilo derramadas em favor das pessoas beneficiárias da seguridade social, que pagam o custo da ineficiência e corrupção do Estado.

Na visão neoliberal, a seguridade social deveria ser mais um segmento do sistema financeiro, no qual quem pode e quer investe mais para obter mais benefícios no futuro, como ocorre com qualquer outro investimento. Neoliberais ignoram (ou ocultam) deliberadamente a natureza redistributiva do sistema, essencial desde a criação do primeiro sistema amplo de seguridade social nos Estados Unidos, por iniciativa do presidente Franklin Roosevelt.

Este ano, as ameaças, perspectivas e alternativas para tornar realidade o direito universal à seguridade social são o tema da rede de organizações da sociedade civil *Observatório da Cidadania/Social Watch* e constituem o cerne desta edição do relatório anual.

O artigo inicial da sessão Informes Temáticos,¹ de Cecília Alemany, oferece um panorama da situação da seguridade social no mundo, a partir das análises, informações e relatórios de países produzidos por especialistas e organizações participantes da rede. Em seguida, Antonio Tricarico alerta para os malefícios do modelo proposto pelo Banco Mundial para as políticas de promoção social, que desloca a responsabilidade pelo risco social – velhice, desemprego, doença, entre outros – do âmbito do Estado para o indivíduo.

Aldo Calliari e Fernando J.C. Carvalho tratam de um aspecto central dos atuais processos de privatização da previdência social: a utilização de recursos de poupanças previdenciárias para investimento nos fundos de *private equity* e de *hedge*, que conduzem operações especulativas de alto risco, não sujeitas à regulamentação e sem transparência.

A economia mundial paralela construída pelas elites, não sujeita às normativas territoriais e excluída do pagamento de impostos, é o tema de John Christensen, coordenador da Rede

pela Justiça Fiscal. A existência de paraísos fiscais estimula a evasão fiscal, reduzindo os recursos para o investimento público. Negócios “secretos” corroem a democracia, contribuem para o desenvolvimento de uma cultura pública de desrespeito às leis, minam a capacidade dos Estados de prover serviços sociais.

O Panorama Brasileiro desta edição traz a discussão da seguridade social para o Brasil. Um dos pontos polêmicos presentes neste capítulo tem a ver com a própria dificuldade de quantificar as pessoas que trabalham sem proteção social no país. Dependendo da metodologia e do índice escolhidos para análise, é possível encontrar números que variam de 32,1 milhões (Dieese/Seade) a mais de 40 milhões (Cepal). Seja qual for a análise considerada, o cenário é desolador. Por isso, cada articulista aponta problemas, mas, principalmente, propostas para que possamos modificá-lo em um futuro o mais próximo possível.

Sônia Fleury destaca que a consagração, na Constituição de 1988, do modelo de seguridade, que abrange a previdência, a saúde e a assistência social, “introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania”. A autora discute as possibilidades de universalização da seguridade social e apresenta, para tal, uma proposta de agenda. Movimentos de mulheres organizados no Fórum Itinerante da Previdência Social também apresentam suas demandas para a concretização da inclusão previdenciária e proteção social das mulheres.

Evilásio Salvador investiga as fontes de financiamento do sistema de seguridade, a alocação dos gastos e os problemas enfrentados pelo sistema, derivados das políticas fiscais e econômicas. Além de desmistificar o conceito de déficit previdenciário, o autor sublinha a importância da seguridade social como instrumento de desenvolvimento econômico e social, apresentando propostas para a ampliação e consolidação dos direitos à seguridade.

Partindo da análise conceitual e histórica da seguridade, Ivanete Boschetti discute as lógicas “do seguro” e “da assistência” e a sua forma de incorporação pelos diversos modelos de seguridade social na América Latina e no Caribe, examinando as transformações sofridas com o “dilúvio neoliberal que varreu a região nas décadas de 1980/1990”. A autora trata ainda da expansão de benefícios não contributivos de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza, que vêm sendo implementados na região para compensar a ausência de rendimentos do trabalho e as limitações impostas aos sistemas de seguridade.

¹ Estão aqui, impressos e traduzidos, alguns dos textos dos Informes Temáticos da edição internacional. O restante encontra-se disponível no CD que acompanha esta publicação.

Finalmente, Regina Novaes introduz um tema, inédito no Observatório da Cidadania (*OC*): políticas para a juventude. A partir de informações preliminares de uma pesquisa, ainda em andamento, sobre a juventude, realizada em seis países da América do Sul, Novaes explora as formas de participação sociopolítica de jovens e propõe a necessidade de aprofundamento das reflexões sobre a centralidade do debate sobre a juventude, para se pensar o futuro das sociedades democráticas e alternativas para o desenvolvimento.

Há 10 anos, o *OC* vem publicando, no Panorama Brasileiro, análises das políticas públicas e seus impactos na erradicação da pobreza e na promoção da equidade, refletindo as agendas e preocupações das organizações participantes da iniciativa no Brasil, no seu trabalho de monitoramento e busca de influência sobre o processo de decisão política. Em maio deste ano, representantes de algumas dessas organizações reuniram-se para uma avaliação crítica dessa trajetória e para a discussão das perspectivas de trabalho.

Para subsidiar essa avaliação, Celia Kerstenetzky e Marcelo Paixão analisaram todas as contribuições publicadas desde 1997² no Panorama Brasileiro. Na avaliação de ambos, essa produção é uma amostra significativa do pensamento da sociedade civil sobre as políticas públicas implementadas no marco da Constituição de 1988, em um ambiente em que “as tímidas políticas econômicas ... contrastam com a expansiva democracia recém-instalada” (Kerstenetzky). Entre as principais contribuições para o aprofundamento das análises e insumos para a ação política das movimentos e organizações sociais, destaca-se “a preocupação incomum com a propagação de questões tidas como duras, ligadas aos assuntos macroeconômicos e financeiros no seio dos movimentos sociais” (Paixão). As duas avaliações contribuem positivamente para o processo de reflexão sobre políticas sociais que o *OC* busca estimular.

A atualidade dos temas tratados nesta edição não poderia ser mais evidente. Por outro lado, ao chegar à maturidade, o *OC* não poderia deixar de se debruçar sobre si mesmo para avaliar sua trajetória e definir novos desafios. O engajamento no debate sobre as políticas para a juventude ilustra a evolução incessante da reflexão sobre problemas e políticas sociais. ■

FERNANDA LOPES DE CARVALHO
Coordenadora da edição brasileira
do *Observatório da Cidadania/Social Watch*

OC VIRTUAL

O CD que acompanha esta publicação contém a íntegra das edições 2007 em espanhol e inglês, incluindo relatórios de países, Índice de Capacidades Básicas (ICB), Índice de Equidade de Gênero (IEG) e quadros estatísticos mostrando avanços e retrocessos dos países em relação a diversas metas de desenvolvimento social. A novidade deste ano é uma parte especial, com todos os artigos publicados no Panorama Brasileiro desde a primeira edição. ■

2 Os textos completos encontram-se no CD que acompanha esta publicação.

APRESENTAÇÃO

Por um novo contrato social global

A proteção das pessoas fracas e vulneráveis, idosas, muito jovens e grávidas tem sido um mandato ético (e muitas vezes religioso) de todas as sociedades humanas da história, sem o qual a espécie não teria sobrevivido.

No século XIX, a industrialização e a urbanização mudaram dramaticamente a composição das famílias e comunidades, destruindo as formas tradicionais de organizar essa proteção. Ao mesmo tempo, a industrialização teve como conseqüências uma geração de riqueza sem precedentes, assim como desigualdade e pobreza dramáticas – o que levou a lutas sociais.

Em 1881, o conservador chanceler alemão Otto von Bismarck declarou ao Parlamento alemão (*Reichstag*) sua convicção de que “a cura dos males sociais não deve ser buscada somente na repressão aos excessos socialdemocratas, mas na mesma medida pela promoção do bem-estar dos trabalhadores”. Posteriormente, foi aprovada uma lei de seguro de saúde para a classe trabalhadora alemã, em 1883, com a introdução do seguro nacional obrigatório para a maioria de trabalhadores manuais e de colarinho branco. Em 1889, foi aprovada uma lei sobre a aposentadoria de trabalhadores, artesãos e aprendizes.

Era uma idéia cuja hora tinha chegado e não somente uma manobra política astuta de um estadista conservador para superar opositores políticos. Essa fórmula espalhou-se rapidamente pelas fronteiras geográficas e ideológicas.

Em 1885, a Noruega aprovou decreto de cobertura para acidentes de trabalho e criou um fundo estatal para ajudar doentes e fornecer auxílio-funeral. O professor de Economia Pública, Ebbe Hertzberg, utilizou, pela primeira vez, o termo “estado do bem-estar social” (*welfare state*), em 1884.

A Dinamarca promulgou uma lei de aposentadoria em 1891. Logo depois, a Suécia desenvolveu o primeiro plano de pensão nacional universal. Na América Latina, Argentina, Chile e Uruguai, estabeleceram-se sistemas de benefícios sociais no início da década de 1920. Nos Estados Unidos, que enfrentavam o empobrecimento dramático causado pela “Grande Depressão” de 1929, o presidente Franklin Roosevelt criou o Comitê de Segurança Econômica e incorporou recomendações à Lei de Seguridade Social de 1935. Quando a lei entrou em vigor, em 1940, após outra profunda recessão em 1937, mais da metade de trabalhadores e trabalhadoras do país era coberta por benefícios.

Consenso universal

A noção de serviços sociais universais e a proteção contra os riscos sociais garantida pelo Estado atingiu um consenso sem precedentes entre trabalhadores(as) e seus sindicatos, empregadores(as), políticos(as) da esquerda e da direita e lideranças religiosas. Até mesmo as companhias privadas de seguros apoiavam essa noção, pois não podiam fazer seguros lucrativos para as pessoas pobres ou para trabalhadores e trabalhadoras contra os riscos múltiplos que enfrentavam. Em 1948, o direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado foram incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25). Esses mesmos direitos foram, posteriormente, consagrados em outros instrumentos-chave da Organização das Nações Unidas (ONU), como mostra a Tabela 1.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define a seguridade social como “um conjunto de instituições, medidas, direitos, obrigações e transferências cuja meta primária é garantir o acesso aos serviços de saúde e sociais; prover segurança de renda para ajudar a enfrentar riscos importantes da vida (entre eles, perda de renda por invalidez, velhice ou desemprego) e prevenir ou amenizar a pobreza”.¹

Em cada país, a proteção social é uma determinada combinação de duas modalidades opostas. A primeira vincula os benefícios recebidos pelos indivíduos às contribuições que fizeram – as poupanças de toda uma vida geram retornos na forma de seguro contra riscos individuais ou de um plano de pensão baseado na capitalização individual. A segunda modalidade se baseia na solidariedade coletiva e na justiça social. É o caso de serviços sociais universais ou da assistência social.

As contribuições individuais na forma de impostos não têm relação direta com os benefícios recebidos e, na verdade, a maioria de beneficiários(as) vivem na pobreza e, portanto, contribuiram menos. Os serviços universais e a assistência social são mecanismos de distribuição que canalizam recursos das pessoas que têm mais para aquelas que mais necessitam. Os impostos progressivos – imposto de renda, sobre a herança ou sobre os ganhos do capital – têm sido componente essencial das políticas redistributivas.

¹ Ver *site* da OIT: <www.oitbrasil.org.br/>.

TABELA 1 – Direitos à seguridade social e a um padrão de vida adequado

Autoridade	Seguridade social	Padrão de vida adequado
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	Artigo 22 – Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.	Artigo 25 (1) – Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966; entrou em vigor em 1976)	Artigo 9 – Os Estados-parte no presente pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.	Artigo 11 (1) – Os Estados-parte no presente pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um padrão de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a melhoria constante das suas condições de existência.
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)	Artigo 26 (1) – Os Estados-parte reconhecerão a todas as crianças o direito de usufruir da seguridade social, incluindo seguro social, e adotarão as medidas necessárias para lograr a plena consecução desse direito, em conformidade com suas legislações nacionais.	Artigo 27 (1) – Os Estados-parte reconhecem o direito de toda criança a um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. Artigo 27 (3) – (...) e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Fonte: Organização das Nações Unidas. Disponível em: <www.un.org/>. Acesso em: 10 nov. 2007.

E quanto aos países pobres?

Depois da Segunda Guerra Mundial, os gastos com seguridade social cresceram rapidamente nos três grupos de países industrializados, atingindo pelo menos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, até mesmo, superando os 20% em alguns deles (Townsend, 2007).

Nos países em desenvolvimento, a situação é muito diferente. A maior parte dos países de baixa renda compromete menos de 5% do PIB com os serviços sociais e benefícios públicos e, alguns deles, menos de 1% a 2% do PIB. No Quênia e em Zâmbia, a alocação total mal atinge 0,3%. Assim, embora a renda *per capita* da França seja 30 vezes maior que a de Zâmbia, o gasto público *per capita* em Zâmbia está abaixo de US\$ 5 por ano, **mil vezes menos** que na França.

Em geral, a seguridade social nos países em desenvolvimento está limitada ao setor “moderno” da economia e aos(às) trabalhadores(as) do setor formal urbano, excluindo a população rural e o setor informal – a maioria da população. Portanto, arranjos tradicionais e informais de proteção social cumprem um papel vital.

Temos famílias e comunidades afetadas pelos mesmos riscos que os indivíduos enfrentam – por exemplo, nos casos de seca prolongada, conflitos ou pandemias como a do HIV/Aids – que não podem contar com seguro e proteção socioeconômica quando mais precisam. Por outro lado, as formas tradicionais de estruturas familiares e comunitárias estão desaparecendo em consequência das mudanças socioeconômicas e da crescente urbanização. Como nenhuma outra forma de organização social substituiu a antiga, as mulheres são ainda mais sobrecarregadas com responsabilidades adicionais.

As políticas públicas de proteção social são uma solução natural. O Estado pode promover incentivos apropriados e exercer a necessária pressão para provisão de bens públicos. Além disso, tem obrigação legal de proteger e promover os direitos sociais, econômicos e políticos. As limitações financeiras podem tornar essa tarefa bastante difícil. Entretanto, o Estado não precisa depender somente de transferências de renda e das formas tradicionais da seguridade social. As políticas que promovem os meios de subsistência e reforçam os sistemas informais de proteção social são igualmente fundamentais para o estabelecimento de formas eficientes de seguridade social nos países em desenvolvimento.

SEGURIDADE NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

A análise da experiência dos países desenvolvidos agrupa-os em três categorias amplas:

- o modelo “liberal” ou “residual” – assim chamado porque o Estado somente intervém em última instância, como nos Estados Unidos e no Reino Unido – com a contribuição mais baixa das pessoas, porém, com patamares relativamente mais altos de pobreza;
- o modelo “corporativista” – da Alemanha, da Áustria e, originalmente, da maioria do mundo católico – com ênfase na coesão social e nos acordos tripartites entre trabalhadores(as), empregadores(as) e Estado, e com benefícios derivados de programas cuidadosamente regulamentados, correspondendo a diferentes setores de atividades (daí vindo a denominação “corporativista”);
- o modelo “nórdico” ou “socialdemocrata” – originário da Escandinávia – baseado na solidariedade, em serviços universais e direitos sociais, que são prerrogativas de cada cidadão e cidadã como tal e não como membro de um grupo particular. ■

A questão é saber quanto o Estado está disposto a intervir para oferecer proteção social às pessoas vulneráveis da sociedade. Com o passar do tempo, a maior parte dos países em desenvolvimento estabeleceu alguma forma de sistema distributivo, regido por uma variedade de políticas fiscais.

A partir de meado da década de 1970, no entanto, os gastos sociais dos países em desenvolvimento começam a ser atacados pelas políticas de ajuste estrutural promovidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A seguridade social foi retratada como inimiga do crescimento, do investimento estrangeiro e do espírito empreendedor. Em consequência, os benefícios foram reduzidos, os sistemas de pensão foram privatizados e os subsídios que funcionavam como mecanismo de redistribuição foram desmantelados – especialmente nas áreas rurais não alcançadas pela seguridade social convencional ou por serviços públicos essenciais. Este relatório apresenta numerosos exemplos desses fenômenos.

Números reveladores

Em documento recente de discussão da OIT, Peter Townsend, professor de Políticas Sociais Internacionais da Escola de Economia de Londres, escreveu:

A alegada incompatibilidade entre gastos sociais e crescimento econômico não é confirmada pela experiência. A idéia que teve muita influência nos últimos trinta anos [...] de que investi-

mentos altos em serviços sociais públicos e seguridade social desestimulam o crescimento e que o crescimento econômico em si mesmo levará à redução da pobreza, não conta com o apoio de provas convincentes da pesquisa. Há mais evidências em favor da idéia oposta, de que elevados gastos públicos na área social têm efeitos positivos sobre o crescimento. (Townsend, 2007)

Da mesma forma, uma pesquisa sobre a Índia, realizada por Patrícia Justino para o Núcleo de Pesquisa da Pobreza da Universidade de Sussex, revelou:

Os gastos com serviços sociais podem ter um efeito positivo sobre a redução da pobreza e sobre o crescimento econômico numa economia pobre [...] esses resultados questionam o entendimento anterior de que as políticas de seguridade social e de proteção social podem representar uma sobrecarga financeira insustentável para as economias pobres. No caso da Índia, os gastos com serviços sociais não somente contribuíram para a diminuição da pobreza, como também criaram condições para a promoção do crescimento econômico. (Justino, 2003)

Entretanto, conforme é demonstrado neste relatório, nas últimas duas décadas, houve mudanças drásticas na estrutura de governança da seguridade social, incluindo a privatização total ou parcial e a redução de seus benefícios em muitos países em desenvolvimento e com economias em transição.

O debate em torno da seguridade social ocorreu em todo mundo, mas um estudo do professor do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Valencia (Espanha), Carlos Ochando Claramunt, revelou que “até o momento, nenhum país europeu [ocidental] desmantelou o estado do bem-estar social em busca de novas maneiras de financiamento, administração e proteção que garantissem melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e equidade” (Claramunt, 2005).

Ao analisar a introdução de parcerias público-privadas e de gestão voltadas para o mercado no sistema de saúde espanhol, esse estudo conclui:

Até esse momento não ficou demonstrado, nem teórica nem empiricamente, que a introdução de novos sistemas de gestão tenham melhorado a eficiência dos serviços de saúde. (Claramunt, 2005)

A decisão de quais direitos são garantidos e até que ponto, implica um grande debate em cada sociedade para determinar quais riscos se tornam responsabilidade coletiva e por quais bens públicos o Estado é responsável, independentemente de sua provisão por instituições públicas ou privadas.

A provisão de serviços pelo Estado e seu financiamento por cidadãos e cidadãs por meio dos impostos são elementos básicos da relação entre o governo e sua cidadania. Estudos demonstram que uma base ampla de contribuintes financiando serviços públicos universais tem relação direta com democracias que funcionam, desigualdades reduzidas e erradicação da pobreza (DAC Govnet, 2007).²

O oposto também é verdade, sendo mais provável encontrar regimes autoritários que não prestam contas e tendem à corrupção nos países com serviços públicos limitados e uma base de contribuintes estreita. Nesses casos, a receita governamental provém de outras fontes, como indústrias extrativas ou mesmo ajuda externa, com os governos prestando contas aos doadores, mas não à sua cidadania.

Não é coincidência que a redução drástica dos benefícios da seguridade social esteja sendo difícil ou impossível de realizar em países com democracias que funcionam. No caso do Uruguai, por exemplo, as reformas induzidas pelo Banco Mundial foram derrotadas em referendo e terminaram sendo introduzidas somente versões diluídas do novo modelo. Isso ajuda a explicar a situação atual do país, com os mais baixos índices de pobreza e desigualdade da América Latina – a região mais desigual do mundo.

Por outros compromissos

No fim do século XX, havia evidência esmagadora de que várias décadas de política de desenvolvimento orientadas, quase exclusivamente, para o crescimento econômico não haviam reduzido a distância entre os países pobres e ricos, enquanto o processo de liberalização comercial e desregulamentação financeira conhecido como “globalização” estava, na verdade, aumentando as desigualdades entre os países e no interior deles.

As esperanças de um “dividendo da paz” depois do fim da Guerra Fria não se materializaram. Por isso, a ONU articulou nova agenda social em uma série de conferências mundiais. A igualdade entre os gêneros e a erradicação da pobreza foram estabelecidas como metas para a comunidade internacional, em 1995, na Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, e na Cúpula Social em Copenhague. Em 2000, a Cúpula do Milênio definiu um conjunto de metas mensuráveis e com prazos de implementação para os serviços sociais essenciais e a erradicação da pobreza, conhecidas como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs).

Essas metas expressavam compromisso dos governos dos países pobres e ricos de atingirem um mínimo de serviços sociais que tornassem possível a “dignidade para todas as pessoas”. No entanto, em geral, tais metas não são formuladas em termos de direitos ou prerrogativas de trabalhadores(as) ou das pessoas que vivem na pobreza. Em uma tentativa de reverter o declínio dos fluxos de ajuda, foi enfatizada a necessidade de alcançar resultados visíveis e mais imediatos, assim como a eficiência na prestação de serviços e na assistência às pessoas “mais pobres entre os pobres”.

As políticas “focadas” diretamente nas pessoas mais necessitadas devem permitir uma distribuição progressiva dos recursos e concentrar esforços e dinheiro público, tanto nacional como internacional, nas áreas geográficas mais afetadas ou em grupos específicos que vivem na pobreza (Mkandawire, 2007). As pessoas beneficiárias dos serviços sociais que não estiverem inclusas em tais categorias deverão, em grande medida, financiar seus serviços sociais, seja pagando por eles, seja usando seguros individuais.

A focalização é essencial em situações de emergência e, em muitos casos, a assistência às pessoas pobres pode ser concebida como situação de emergência. Porém, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (2006) da ONU argumenta que essa prolongada focalização – como política social predominante ou mesmo única – fortalece a dependência das pessoas beneficiárias da ajuda governamental. Cria uma “armadilha da pobreza” que solapa a motivação para o trabalho e para desenvolver suas próprias capacidades. Além disso, estimula o clientelismo político e a corrupção e solapa o princípio democrático de desenvolver as capacidades de cidadãos e cidadãs para que se tornem atores autônomos na sociedade.

Os serviços para as pessoas pobres terminam sendo serviços pobres, conforme a famosa declaração de Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998. Os serviços universais têm mecanismos embutidos por meio dos quais as demandas de qualidade feitas por contribuintes de classe média “puxam para cima” as pessoas pobres. Tais serviços também estabelecem uma correlação entre proteção social e inclusão social, pois para manter políticas de proteção social universais de alta qualidade, os governos precisam fomentar o emprego para arrecadar os impostos e as contribuições da seguridade social que dele derivam.

Porém, não é suficiente dizer que os países em desenvolvimento devem seguir o mesmo caminho de redistribuição e proteção social percorrido há um século pelos países industrializados e, agora, ricos.

² GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versão 1.2, agosto (versão preliminar).

Otto von Bismarck nem mesmo pensava em fuga de capitais, porque os capitais não podiam se deslocar e ele podia proteger a industrialização de seu país com tarifas. No atual mundo globalizado, a mobilização nacional de recursos para políticas sociais exige um ambiente internacional favorável, que detenha a “corrida para o fundo do poço” de reduzir impostos e contribuições da seguridade social das corporações transnacionais com a finalidade de atrair investimentos.

Os paraísos fiscais e os centros bancários *offshore* – que estimulam a sonegação fiscal e promovem a corrupção – devem ser restringidos. É preciso, também, controlar a volatilidade dos mercados financeiros, que força os países pobres a manter enormes recursos congelados, na forma de reservas, no lugar de investi-los em infra-estrutura e capital humano.

Além disso, deve-se prover ajuda internacional – como exigido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos –, que deve ser realizada de modo previsível, gerando prerrogativas, sem repetir, em escala internacional, a mesma “armadilha da pobreza” e o clientelismo da assistência nacional focalizada.

As conclusões das organizações cidadãos publicadas no relatório 2007 do *Social Watch/Observatório da Cidadania* demonstram, de forma ampla e direta, como o direito humano à seguridade social é violado cotidianamente, da mesma forma que oferece valiosas sugestões sobre como fazer desse direito uma realidade.

É extremamente necessário realizar um novo pacto social nacional e global para equilibrar os direitos individuais e sociais, ambos universalmente reconhecidos, e equilibrar regras e disciplinas internacionais com o “espaço das políticas” nacionais, no qual o debate democrático molda as prioridades de cada país.

Uma maioria absoluta da humanidade que vive na pobreza é muito jovem ou muito velha, está doente ou incapacitada, pertence à identidade de gênero ou ao grupo étnico ou cultural “errado” e sofre a negação de direitos reconhecidos universalmente, em um momento da história em que riqueza e conhecimento nunca foram tão abundantes. Portanto, a questão não é saber se seguridade social é compatível com globalização, mas se a existência civilizada globalizada é possível sem a implementação do direito humano universal à seguridade social. ■

ROBERTO BISSIO
Secretariado Internacional do *Social Watch*

Referências

- CLARAMUNT, Carlos Ochando. Estado del bienestar: retos y oposiciones de reforma. *QPE* - Revista eletrônica do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Valencia, Valencia, n. 9, jan./abr. 2005. Disponível em: <www.uv.es/~qpe/revista/num9/ocha-pre9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago do Chile: Cepal/ONU, fev. 2006. 193p. (LC/G.2294 SES.31/3/E). Disponível em: <www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/24079/P24079.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>. Acesso em: 10 nov. 2007.
- GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versão 1.2, agosto (versão preliminar)
- JUSTINO, Patricia. *Social security in developing countries: myth or necessity? Evidence from India*. Brighton: Universidade de Sussex, set. 2003. (Prus Working Paper n. 20). Disponível em: <www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.
- MKANDAWIRE, Thandika. “Targeting and universalism in poverty reduction”. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; KHAN, Sarbuland (eds.). *Policy matters*. Penang: Third World Network; Londres: Zed Books; Genebra: ONU, 2007.
- TOWNSEND, Peter. *The right to social security and national development: lessons from OECD experience for low-income countries*. Genebra: OIT, jan. 2007. (Issues in Social Protection, Discussion Paper n. 18). Disponível em: <www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/publ/1595sp1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.

© INFORMES TEMÁTICOS

Seguridade social, de direito humano a luxo?

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

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

Cecilia Alemany*¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questão de democracia

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

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

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

* Secretariado do *Social Watch*.

1 Com o apoio de Daniel Ciganda e Nicole Bidegain.

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

DADOS DA SEGURIDADE MUNDIAL¹

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

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

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

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

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

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

A mesma ênfase pode ser encontrada no relatório de Mianmar:

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

Diz o grupo local do *Social Watch*:

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

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

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

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

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

Necessidade e direito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Setor informal: sem proteção

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Discriminações múltiplas

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

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

De acordo com o relatório do Nepal:

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

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

A INFORMALIDADE É DIVERSA

África

Gana

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

Somália

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

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

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

Quênia

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

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

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

Ásia

Índia

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

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

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

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

Nepal

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

Filipinas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Migrantes, situação de risco

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

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

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

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

Modelos em conflito

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

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

COMBATE AO HIV/AIDS ÁSIA, ÁFRICA E AMÉRICA LATINA

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

• Myanmar

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

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

• Tanzânia

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

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

• El Salvador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MENINOS E MENINAS VIVENDO NA POBREZA

Uganda

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

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

Nepal

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

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

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

Marrocos

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

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

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

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

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

Reformas estruturais

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

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

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

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

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

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

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

HABITAÇÃO, LONGE DO IDEAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUNDOS DE PENSÃO SOB ADMINISTRAÇÃO PRIVADA

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

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

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

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

México

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

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

TABELA 2. Países que implementaram alguma forma de AFP

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

*Desde 1997, a China administra Hong Kong.

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

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

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

El Salvador

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

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

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

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

Paraguai

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

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

Colômbia

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

(*Continua na página seguinte*)

(Continuação da página anterior)

Bolívia

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

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

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

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

Hungria

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

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

Gana

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

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

Impacto das reformas

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

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

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

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

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

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

Papel da comunidade internacional

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

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

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

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

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

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

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

REFORMAS DA SAÚDE – O MODELO DO BANCO MUNDIAL

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

Filipinas

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

Hungria

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

Romênia

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

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

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

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

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

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

Referências

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

Investimentos de risco e seguridade – relação estreita

Originalmente, os fundos de *hedge* deveriam ser uma forma de investimento muito especializada, com acesso altamente restrito aos investidores sofisticados. No entanto, nos últimos anos, houve ampliação considerável do tipo de investidor com acesso aos fundos de *hedge*. Cada vez mais, os governos investem recursos do programa de pensões nesses fundos. Desde que os fundos tornaram-se acessíveis aos cidadãos e às cidadãs comuns, faz muito sentido a intervenção pública para garantir que os investimentos sejam realizados de acordo com boas práticas e padrões; os administradores preencham os critérios de integridade e competência; e sejam implementados a transparência e os requisitos de divulgação.

Aldo Caliani *

Os fundos de *hedge* podem ser definidos como:

Fundos comuns de recursos privados que investem em instrumentos negociáveis (títulos e derivativos), podem empregar alavancagem por vários meios, inclusive pelo uso de posições a descoberto, e geralmente não são regulamentados (Cole; Feldberg; Lynch, 2007, p. 8).

Esses fundos são especializados em buscar estratégias de investimento altamente sofisticadas e de alto risco com o objetivo de conseguir retornos acima da média. Definindo de forma mais simples, são fundos estabelecidos com o objetivo de investir os recursos dos sócios participantes (Edwards, 1999, p. 190).

Originalmente, os fundos de *hedge* deveriam ser uma forma de investimento muito especializada, com acesso altamente restrito aos investidores sofisticados. Os investimentos diretos nesses fundos costumavam ser acessíveis somente a investidores ricos por causa dos altos requisitos de investimento inicial (Noyer, 2007, p. 107). Imaginava-se que os investidores em fundo de *hedge* tinham a sofisticação e os recursos para proteger seus próprios interesses (Crockett, 2007, p. 23; Hildebrand, 2007, p. 71).

Porém, nos últimos anos, houve considerável expansão da classe de investidores com acesso aos fundos de *hedge*. O relaxamento dos requisitos de acreditação foi uma das razões para isso. Hoje, há poucas limitações – ou mesmo nenhuma – sobre quem pode ou não investir em fundos de *hedge* (Daniëlsson; Zigrand, 2007, p. 31).

Poupanças em risco

Em muitos países, como Austrália, Alemanha e Reino Unido, e em Hong Kong (China), uma nova categoria de investidores – com meios financeiros relativamente mais modestos – já pode investir nesses fundos. Em parte, também é o caso da

França, onde os fundos de *hedge* podem ser utilizados por indivíduos com um mínimo de 10 mil euros¹ (Prada, 2007, p. 130).

Além disso, investidores alemães podem comprar unidades de menos de 125 euros² dos fundos de *hedge* do Deutsche Bank, e as autoridades reguladoras do Reino Unido estão analisando a redução das restrições à comercialização dos fundos de *hedge* para indivíduos (Pozen, 2006).

Como parte desse movimento, as instituições regulamentadas acessíveis aos investidores médios, como os fundos mútuos e os fundos de pensão, estão aumentando seus investimentos nos fundos de *hedge* (Daniëlsson; Zigrand, 2007).

Informa-se que uma porção significativa do crescimento desses fundos é resultante da demanda dos investidores institucionais por alternativas aos investimentos em ações exclusivamente de longo prazo (*long-only*) e aos investimentos em renda fixa (Cole; Feldberg; Lynch, 2007, p. 11).

Atualmente, os fundos de *hedge* fazem uso de uma parcela maior da poupança familiar, canalizada por meio de investidores institucionais, como os fundos de fundos³ e os fundos de pensão. Na verdade, estima-se que os fundos de pensão representem cerca de 30% da base de investidores (Noyer, 2007, p. 107; Crockett, 2007, p. 23).⁴

Cada vez mais, os governos investem recursos do programa de pensões em fundos de *hedge*. Por exemplo, nos Estados Unidos, a Comissão de Valores e Bolsa informa que aproximadamente 20% dos planos de pensão empresariais e públicos utilizavam fundos de *hedge* em 2002 – um aumento de 15% com relação a 2001.

1 Nota da edição: Equivalentes a R\$ 25.448,71 pela cotação de 26 de out. 2007.

2 Nota da edição: equivalentes a R\$ 318,10 pela cotação de 26 out. 2007.

3 Um fundo de fundos é um fundo de investimento que tem um portfólio de outros investimentos no lugar de investir diretamente em ações, títulos da dívida ou outros títulos negociáveis.

4 Uma das razões declaradas para a entrada dos fundos no varejo (*retailization*) é a equidade: argumenta-se que não apenas investidores ricos devem ter acesso aos retornos maiores dos fundos de *hedge*. Isso explica porque, às vezes, são os supervisores que defendem a entrada no varejo (no lugar dos próprios fundos).

Essa tendência está aumentando (Wells, 2004).⁵ Os fundos de pensão públicos estão entre as várias entidades que aumentaram – e muito – o montante de recursos que aplicam em fundos de *hedge*, em um esforço para aumentar os retornos e diversificar os valores em carteira.

Controvérsia sobre regulamentação

Os fundos de *hedge* podem adotar estratégias potencialmente mais lucrativas porque não são regulamentados. A ausência de regulamentação quase não teve contestações até o fim da última década. Com efeito, os benefícios percebidos desses fundos estavam diretamente vinculados à ausência de regulamentação. Os retornos mais altos eram possíveis pela flexibilidade e pela capacidade de implementar estratégias inovadoras – o que somente podia ocorrer por causa da ausência das regulamentações impostas a outros atores financeiros, como os fundos mútuos. No entanto, à medida que os fundos de *hedge* cresceram em importância e começaram a vir à tona as evidências de suas possíveis deficiências, iniciou-se a controvérsia sobre a necessidade de regulamentá-los.

Dois acontecimentos, no fim da década de 1990, foram fundamentais para reconsiderar essa questão. O primeiro foi a crise financeira do Leste Asiático. As autoridades dos países afetados expressaram a preocupação de que as atividades dos fundos de *hedge* em seus mercados, durante o período da crise, tivessem um impacto desestabilizador, prejudicando suas economias (Fórum de Estabilidade Financeira, 2000, p. 5).

Andrew Cornford afirma que Gordon de Brouwer, no livro intitulado *Hedge funds in emerging markets*, encontrou motivos para essa preocupação, argumentando que as operações dos fundos de *hedge* macros e, em menor medida, as negociações de valores por conta própria das instituições financeiras foram uma fonte importante de instabilidade nos mercados financeiros da região em 1997–1998 e contribuíram para fazer disparar as taxas de câmbio e outros preços de ativos (Cornford, 2004).

5 Nesse mesmo artigo, David Wells também afirmou que milhões de pessoas em todo o mundo, tanto as que ainda trabalham como as aposentadas, têm dinheiro investido nos fundos de *hedge* e podem nem saber disso (Wells, 2004).

* Center of Concern (Estados Unidos).

QUAL MOTIVAÇÃO?

Um volume maior de poupança para aposentadoria está sendo investido em fundos de *hedge* por dois canais principais. O primeiro canal é direto: investimentos de indivíduos em fundos de *hedge*, pois acreditam que seja um instrumento seguro. As instituições públicas encarregadas de prover aposentadoria estão sendo privatizadas, tendo seu pessoal reduzido ou sendo submetidas ao processo de precarização.

Em alguns casos, os sistemas oferecem assistência insuficiente. Assim, os indivíduos são aconselhados a recorrer a sistemas de seguro privado no lugar da assistência do Estado, mesmo que seja apenas para complementá-la. Isso acontece, especialmente, nas mudanças generalizadas de planos com benefício definido para planos com contribuição definida.

Em outros casos, a busca por soluções privadas resulta do estado precário dos programas de previdência social e da tendência para uma relação mais alta entre o número de pessoas idosas e pessoas que trabalham. Isso levanta temores sobre a sustentabilidade do sistema público e sobre sua capacidade de responder à demanda crescente a longo prazo.

O segundo canal é indireto: investimentos em fundos de *hedge* por parte de instituições, públicas ou privadas, que administram poupança para aposentadoria de indivíduos. Os indivíduos recorrem às instituições privadas para complementar ou mesmo substituir essa poupança, pois se prevê que serão escassos os benefícios de pensão diante do colapso dos sistemas previdenciários públicos e a mudança para planos de contribuições definidas. Nas instituições públicas, é a pressão desencadeada pelas dificuldades iminentes para financiar suas obrigações que estimula muitos governos a buscar rendimentos acima da média em estratégias como as que são oferecidas pelos fundos de *hedge*. Como se pode perceber, o colapso dos sistemas de previdência pública é o elemento comum que perpassa esses dois canais. ■

Vale a pena observar que pesquisadores(as) – até mesmo do Fundo Monetário Internacional (FMI) – questionaram esse argumento (Fox, 1998; Fundo Monetário Internacional, 2004, p. 146-148). Porém, Gordon de Brouwer (citado por Cornford, 2004) descobriu que a pesquisa do FMI tende a enfatizar o tamanho global dos fundos de *hedge*, quando o que importa, segundo seu argumento, é o tamanho de suas posições com relação àquelas de outros atores em determinados mercados da região.

Ele argumenta que esses estudos tendem a ignorar os padrões de comportamento do tipo líder-seguidor nesses mercados. De acordo com tais padrões, os grupos de fundos de *hedge* atuariam como se estivessem numa manada e, com relação a outras firmas, assumiriam o papel de líderes, fundamentados na disposição de assumir grandes posições em certos ativos e certas moedas com base no que é geralmente considerado um conhecimento superior (Cornford, 2004).

O segundo evento crítico foi a falência e o subsequente resgate do fundo de *hedge* Long Term Capital Management (LTCM). Criado, em 1994, com um patrimônio de US\$ 1,3 bilhão, já tinha atingido US\$ 5 bilhões em 1998 (Edwards, 1999, p. 197). Para um investidor que tivesse entrado no início e ficado até 1997, o retorno anual teria sido de 15% (Kahn; Truell, 1998). A alavancagem do LTCM, baseado no dinheiro que tinha tomado emprestado, era de cerca de 20 para um – patamar elevado de qualquer ponto de vista.

Uma descrição detalhada da estratégia do LTCM e das razões do seu fracasso está fora do escopo deste artigo. Entretanto, é importante observar que, em setembro de 1998, o Federal Reserve Bank de Nova York (Banco Central) reuniu um grupo de empresas que tinha emprestado dinheiro à companhia e avisou-as sobre o “risco sistêmico que representaria a insolvência do LTCM”. O presidente da Federal Reserve, Alan Greenspan, afirmou que o resgate do LTCM era necessário para evitar que os mercados “se contraíssem” e “prejudicassem as economias de muitas nações”. Em consequência, foi organizada uma operação de resgate por um consórcio de instituições financeiras (Edwards, 1999).

Em 1999, o então G-7 decidiu encarregar o Fórum de Estabilidade Financeira de convocar um grupo de trabalho (GT) sobre instituições altamente alavancadas. O GT foi estabelecido com um mandato com o objetivo de:

avaliar os desafios criados pelas instituições altamente alavancadas à estabilidade financeira e para conseguir um consenso sobre as ações de supervisão e regulamentação que minimizassem esse potencial desestabilizador (Fórum de Estabilidade Financeira, 2000, p. 1).

O grupo assumiu a abordagem de que esses desafios seriam mais bem enfrentados por meio de medidas indiretas de regulamentação, tais como melhores práticas de administração de risco nas instituições de contrapartida e fortalecimento da disciplina do mercado, por meio de exigências de divulgação mais estritas.⁶

Em 2006, a regulamentação dos fundos de *hedge* recebeu atenção renovada. Alguns dos eventos que contribuíram para isso foram a perda de US\$ 6 bilhões do fundo de *hedge* Amaranth e o prejuízo de 75% dos US\$ 13 bilhões em valores negociados em renda fixa do fundo de *hedge* Vega.

O governo alemão, que já tinha assumido posições firmes sobre o assunto – a opinião pública mostrava forte hostilidade contra os fundos de *hedge* –, anunciou, no fim de 2006, que tencionava usar sua presidência do G-8, em 2007, para inserir os fundos de *hedge* na agenda do grupo (Guha, 2007; Atkins, 2007; Spalter, 2007). Em fevereiro de 2007, na primeira reunião do ano, os ministros da Fazenda do G-8 concordaram em encarregar o Fórum de Estabilidade Financeira de atualizar o relatório de 2000 sobre as práticas dos fundos de *hedge*, convocando negociações diretas com o setor sobre as opções futuras de regulamentação.⁷

No entanto, a Cúpula do G-8 em Heiligendamm, realizada em junho de 2007, não conseguiu adotar nenhuma medida significativa. As tentativas do ministro da Fazenda alemão, Peer Steinbrück, de pressionar por um acordo para tornar mais estrita a regulamentação dos fundos de *hedge* receberam pronta oposição, principalmente dos governos dos EUA e do Reino Unido. Logo, ficaram reduzidas a meros pedidos de divulgação em prol de uma transparência maior.

À proporção que a Cúpula do G-8 se aproximava, parecia que mesmo esses requisitos de transparência modesta, com caráter obrigatório, eram demasiados para serem exigidos dos fundos de *hedge*. O governo alemão tinha abrandado suas demandas e solicitava um código de conduta. Porém, o governo dos Estados Unidos alegava que, se esse código fosse necessário, o próprio

6 Vale a pena observar que, de acordo com uma avaliação recente do Banco Central Europeu, até mesmo a implementação das limitadas medidas propostas nesse relatório está longe de ser satisfatória (Banco Central Europeu, 2005).

7 A aceitação política da regulamentação dos fundos de *hedge* não ocorre somente no contexto alemão. Por exemplo, o senador dos Estados Unidos Charles Grassley (que preside a Comissão de Finanças do Senado 2007) enviou uma carta, em outubro de 2006, a todas as autoridades reguladoras financeiras do país, buscando informações sobre os requisitos de divulgação (se existiam) dos fundos de *hedge*. Durante sua campanha, Nicolas Sarkozy – que depois foi eleito presidente da França – prometeu posição dura sobre a regulamentação dos fundos de *hedge* (ver Banco Central Europeu, 2005).

setor de fundos de *hedge* estaria defendendo e formulando a idéia, de modo que não fazia falta qualquer medida da parte dos governos. No fim, o comunicado do G-8 se conformou em tomar nota do relatório atualizado, preparado pelo Fórum de Estabilidade Financeira, e prometer que trabalharia mais a questão.

Salvaguardas contornadas

A razão básica para regulamentar os fundos mútuos e os fundos de pensão tem sido a necessidade de proteger os interesses de cidadãos e cidadãs que neles investem. Como os fundos estão acessíveis às pessoas comuns – presumivelmente, com pouco ou nenhum conhecimento especializado em investimentos –, faz muito sentido a intervenção pública garantindo que: os investimentos sejam realizados de acordo com boas práticas e padrões; os gestores preencham os critérios de integridade e competência; e sejam implementados os requisitos de transparência e divulgação.

Como os fundos de *hedge* estavam originalmente limitados aos investidores de “alto valor líquido” ou investidores ricos, podia-se considerar que aquela razão básica não se aplicava a esses fundos. Na verdade, em grande parte, esses fundos tinham sido criados para que o grupo muito restrito de investidores multimilionários (muito bem informado sobre as estratégias do mundo dos investimentos e, portanto, sobre o que estava fazendo) não ficasse tão limitado às restrições impostas pelas regulamentações a outras instituições financeiras.

O acesso restrito de investidores não é mais uma característica dos fundos de *hedge*. Portanto, quanto mais esses fundos ficam semelhantes a outros veículos de investimento acessíveis aos cidadãos e às cidadãs comuns, mais débil fica a argumentação para mantê-los fora do escrutínio da regulamentação.

Além disso, quando os recursos em risco são as poupanças de aposentadoria das pessoas comuns, a questão se torna de regulamentação previdenciária. De fato, o Estado põe em risco suas obrigações previdenciárias quando investe em fundos de *hedge* e não os regulamenta de forma adequada.

Se os cidadãos e as cidadãs precisarem depender de sistemas de previdência privados e o Estado não estiver disposto a regulamentar os investimentos desses agentes em fundos de *hedge* ou o comportamento dos fundos de *hedge* que realmente recebem poupanças de aposentadoria, então o Estado estará abandonando a obrigação de regulamentar no interesse de assegurar previdência social de sua cidadania.

Os rendimentos maiores dos fundos de *hedge* ocorrem ao custo de riscos mais altos. Esses derivam da alavancagem – muitas vezes, de vários

patamares dela. Nesse sentido, os investidores podem, por exemplo, tomar emprestado para investir em fundos de fundos que, por seu lado, pedem empréstimos para investir em fundos de *hedge* que, por sua vez, usam derivativos para se alavancarem (Ferguson; Laster, 2007, p. 53).

Os fundos de *hedge* podem se alavancar com múltiplos muito altos, seja diretamente (com empréstimos dos corretores de bolsa)⁸ ou indiretamente (por meio da venda de derivativos de crédito). Isso os torna especialmente vulneráveis à queda súbita da liquidez do mercado (Noyer, 2007, p. 108).

Além disso, existe uma visão generalizada de que a alavancagem dos fundos de *hedge*, em termos agregados, é crescente. Dados de 2004 indicavam que a alavancagem dos fundos de *hedge* na forma de dívidas bancárias estava na média de 141% (Brewster; Wighton, 2004).

Deixando as estimativas de lado, o principal problema dos fundos de *hedge* é a falta de requisitos de divulgação, o que torna muito difícil saber, em qualquer momento determinado, o grau de alavancagem desses fundos, especialmente por sua exposição aos derivativos. Um especialista que testemunhou no Congresso dos Estados Unidos durante o inquérito sobre a crise do LTCM afirma que, quando Alan Greenspan visitou os bancos perguntando sobre o impacto nos seus balanços de permitir que o fundo fosse à falência, eles responderam que realmente não sabiam e que não queriam descobrir (Brewster; Wighton, 2004).

A alavancagem efetiva tornou-se notoriamente difícil de medir por causa da dificuldade em captar os efeitos de suas diferentes camadas e, especialmente, por causa da alavancagem embutida nas formas mais complexas de derivativos de crédito (Noyer, 2007, p. 109).

Segundo o vice-presidente do Banco Central Europeu, Lucas Papademos, o total de ativos alavancados de um determinado fundo de *hedge* pode, algumas vezes, ser muito significativo e comparável ao tamanho de alguns bancos de importância sistêmica (Papademos, 2007, p. 115).

Os fundos de *hedge* não somente apresentam riscos mais altos, condição repetidamente alertada por analistas. Apresentam também as condições

favoráveis de liquidez de mercado nas quais proliferaram, tornando difícil até mesmo estimar, com algum grau de precisão, os riscos associados a esses fundos.

Problemas éticos

Além das questões levantadas pelo cidadão e pela cidadã comum, cuja poupança termina alimentando os fundos de *hedge*, é importante avaliar os problemas éticos do comportamento desses fundos ao utilizar essas poupanças. Na sua busca por desempenho financeiro, os fundos de *hedge* são conhecidos por adotarem estratégias que têm impactos negativos sobre a “economia real” e sobre a classe trabalhadora.

Não há dúvida de que a economia real é a que mais sofre quando crises financeiras de natureza sistêmica são desencadeadas por atividades especulativas dos fundos de *hedge*. Especialistas argumentam que esse foi o caso das crises do Leste Asiático. Porém, mesmo sem esses eventos em grande escala, as atividades rotineiras dos fundos de *hedge* apresentam ameaças que não podem ser ignoradas. O presidente da Comissão de Serviços Financeiros da Câmara de Representantes dos Estados Unidos, Barney Frank, afirmou o seguinte numa carta dirigida ao presidente George Bush, em maio de 2007:

Uma questão importante a ser explorada é se as altas taxas de retorno exigidas para financiar as aquisições de capitais privados motivadas por dívidas podem prejudicar os interesses de longo prazo dessas empresas e as condições dignas de emprego e de segurança dos empregados. Estamos preocupados com os casos em que, no lugar de reestruturação corporativa com a finalidade de compartilhar os ganhos de produtividade e os aumentos da competitividade, numerosos fundos PE (private equity) parecem estar buscando extrair o máximo de valor num período curto antes de revender a empresa. Isso apresenta o risco para empregados que ficam prejudicados de uma maneira que não seriam se não tivesse ocorrido a aquisição.

Um exemplo das práticas dos fundos de *hedge* é influenciar a orientação das empresas, assumindo posturas ativistas na assembleia de acionistas. Embora seja comum pressupor que esse ativismo traz mais eficiência às empresas ao criarem valor e promoverem a eficiência, também pode perturbar a atividade econômica da empresa com base em considerações de retornos imediatos sem cuidar de outras implicações para o desempenho de longo prazo da companhia.

Pessoas que criticam esses fundos têm argumentado que eles estão somente interessados em retornos de curto prazo, que podem ser gerados à custa dos interesses de longo prazo

8 *Prime broker* é um corretor que age como um agente de liquidações, fornece custódia dos ativos, financiamento para alavancagem e prepara extratos diários para seus clientes, que são gestores financeiros, fundos de *hedge*, operadores de mercado, arbitadores, especialistas e outros investidores profissionais. Em tempo: arbitadores são negociadores que se aproveitam das pequenas diferenças de preços dos mesmos ativos em mercados diferentes – compram onde é barato para vender onde é mais caro até que a diferença desapareça. São negociadores praticamente sem risco.

das empresas em cujos títulos investiram (Crockett, 2007, p. 24). Tal crítica foi recentemente expressa pelo ministro da Fazenda alemão, Peer Steinbrück, quando afirmou que “o modelo alemão, de planejamento industrial de médio e longo prazo, funcionava ainda que não fosse compatível com as metas de curto prazo dos fundos de *hedge*”. E acrescentou: “o foco da indústria deve ser ‘como faço para que a empresa continue competitiva no mercado a médio prazo’, e não a maximização dos lucros a curto prazo” (Williansom; Atkins, 2007).

O comissário da Securities and Exchange Commission (SEC), Paul Atkins, expressou preocupações similares quando advertiu que:

dar aos investidores maior influência na composição das diretorias das empresas poderia ter a consequência indesejada de aumentar o poder dos fundos de hedge [...] E se um acionista que participa com seu voto numa reunião não tiver nenhum interesse econômico na empresa ou tiver até mesmo um interesse negativo? (Guerrera; Grant, 2007).

Em estudo de 2006, dois professores da Universidade do Texas advertiram que as táticas nos fundos de *hedge* poderiam erodir o vínculo tradicional entre a propriedade econômica das ações e o poder de voto corporativo (Guerrera; Grant, 2007). No entanto, o “curto-prazismo” é, também, especialmente prejudicial para as pessoas empregadas nas empresas reestruturadas. Como afirmou Paul Myners, ex-presidente da Marks and Spencer, essas pessoas geralmente sofrem uma deterioração de sua segurança de trabalho e uma perda de benefícios (Paul Myners citado por Pickard; Smith, 2007).

Vale a pena observar que as aquisições avalcadas do tipo praticado pelos fundos de *hedge* com objetivos de lucros são financiadas por dívidas, com a firma comprada tornando-se responsável pelo serviço daquelas dívidas. Quanto maior a avalcagem, maior o risco de fracasso posterior da empresa – e trabalhadores e trabalhadoras serão as primeiras vítimas.

Além disso, trabalhadores e trabalhadoras podem perder duplamente com essa tendência. Ao mesmo tempo, os altos lucros são possíveis porque os juros podem ser compensados com os impostos em muitas jurisdições. Significa que, basicamente, é o dinheiro de contribuintes que subsidia esses lucros. Uma pressão fiscal menor sobre os proprietários do grande capital significa, na ausência de outras variáveis, uma pressão fiscal maior sobre trabalhadores e trabalhadoras.

O “curto-prazismo” pode ser especialmente prejudicial para as considerações econômicas de longo prazo em um contexto de maior ativismo de acionistas dos fundos de *hedge*, voltado para

forçar decisões gerenciais específicas (ou mudanças gerenciais) por meio de sua participação na empresa.

Esse risco existe quando os fundos assumem participações de curto prazo, utilizando técnicas não-transparentes, com o único objetivo de pressionar a direção da empresa, em determinado momento, em defesa de seus interesses específicos (Prada, 2007, p. 133).

Recentemente, analistas assinalaram outro canal por meio do qual os fundos de *hedge* podem influenciar a economia real no contexto das crescentes dificuldades das empresas para chegarem a um acordo de refinanciamento de suas dívidas com os credores. As normas de falência são um instrumento político que os países conceberam para estabelecer incentivos de modo que as atividades produtivas das empresas não fossem indevidamente perturbadas.

Essas normas buscam o equilíbrio entre os interesses das pessoas credoras e devedoras para proteger o interesse de longo prazo da sociedade de não interromper processos produtivos vitais para economia. A intervenção dos fundos de *hedge* pode distorcer dramaticamente esses incentivos:

No passado, os bancos com empréstimos nos seus balanços tinham um incentivo financeiro substancial para chegar a um acordo amigável com seus devedores. No entanto, quando os bancos convertem os empréstimos em títulos negociáveis (securitização), aquele incentivo fica enfraquecido, pois não correm mais tanto risco com a inadimplência [...] Fundos de hedge e até mesmo bancos podem lucrar com a inadimplência se tiverem comprado proteção através de CDS⁹ em valor superior aos empréstimos [...]. A participação [dos fundos de hedge] pode também afetar a capacidade de os devedores próximos a uma situação de inadimplência resolverem seus problemas (Cole; Feldberg; Lynch, 2007, p. 10).

As implicações desse problema vieram à luz recentemente nos Estados Unidos, no contexto da crise das hipotecas de alto risco (*subprime*) e da intervenção por parte de bancos e reguladores para ajudar esses devedores – que enfrentavam taxas de juros muito altas sobre seus empréstimos imobiliários.

O que teria sido uma ajuda razoável e bem-vinda para as comunidades de pessoas devedoras em situação desvantajosa, tornou-se alvo de

acusações por parte dos fundos de *hedge*, proprietários de derivativos vinculados à inadimplência daqueles empréstimos e que haviam apostado nessa mesma inadimplência.

A crise dos benefícios previdenciários fornecidos pelo Estado tem significado que uma parcela crescente da poupança e aposentadoria de cidadãos e cidadãs está sendo aplicada nos fundos de *hedge*. O motivo básico original para não regular esses fundos – sua disponibilidade somente para um número limitado de investidores – não mais existe. Já passou da hora de termos uma regulamentação mais forte dos fundos de *hedge* no interesse de cumprir as obrigações da previdência social. Do contrário, esses fundos terão, simplesmente, tornado-se instrumentos pelos quais as obrigações previdenciárias podem ser facilmente evitadas. ■

9 Nota da tradução: o Credit Default Swap (CDS) é uma espécie de seguro que um banco adquire, por exemplo, de uma seguradora que se compromete a comprar o papel que sofrer inadimplência, em troca de um prêmio.

Referências

- ATKINS, Ralph; BENOIT, Bertrand. Berlin scales back hedge fund ambitions. *Financial Times*, Londres, 10 fev. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=Berlin+scales+back+hedge+fund+ambitions&aje=false&id=070210000962&ct=0>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- BANCO CENTRAL EUROPEU. *Large EU banks exposures to hedge funds*. Frankfurt, nov. 2005. (Relatório). Disponível em: <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/largeeubanksexposureshedgelfunds200511en.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- BREWSTER, Deborah; WIGHTON, David. Hedge funds puzzle: should investors fear a crisis?. *Financial Times*, Londres, 28 jul. 2004. Disponível em: <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=Pension+plans+increase+exposure+in+attempt+to+boost+return&aje=true&id=040727007780&ct=0&nclck_check=1>. Acesso em: 30 out. 2007.
- COLE, Roger T.; FELDBERG, Greg; LYNCH, David. Hedge funds, credit risk transfer and financial stability. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 7-18, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- CORNFORD, Andrew. Book review of *Hedge funds in emerging markets* by Gordon de Brouwer; Hedge funds: myths and limits by François-Serge Lhabitant. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Bingley, v. 12, n. 4, p. 384-390, 2004.
- CROCKETT, Andrew. The evolution and regulation of hedge funds. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 19-28, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banquefrance.fr/gb/publications/telechar/rsf/2007/etud2_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- DANIELSSON, Jón; ZIGRAND, Jean-Pierre. Regulating hedge funds. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 29-36, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- EDWARDS, Franklin. Hedge funds and the collapse of long term capital management. *Journal of Economic Perspectives – Jornal da American Economic Association*, Pittsburg, v. 13, issues 2, p. 189-210, primavera 1999.
- FERGUSON, Roger; LASTER, David. Hedge funds and systemic risk. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 45-54, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- FÓRUM DE ESTABILIDADE FINANCEIRA. Report of the working group on highly leveraged institutions. Suíça, 5 abr. 2000. Disponível em: <http://www.fsforum.org/publications/Rep_WG_HLI00.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- FOX, Justin. Did foreign investors cause Asian market problem?. *NBER Digest – National Bureau of Economic Research*, Cambridge, oct. 1998. Disponível em: <<http://www.nber.org/digest/oct98/w6427.html>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- FRANK, Barney. Carta do presidente da Comissão de Serviços Financeiros da Câmara de Representantes dos EUA ao Presidente George W. Bush. Washington, DC, 23 maio 2007. Disponível em: <www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press060407.shtm>.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Global financial stability report*. Washington, DC, abr. 2004. (Relatório anual).
- GUERRERA, Francesco; GRANT, Jeremy. SEC Commissioner in hedge fund alert. *Financial Times*, Londres, 24 jan. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=SEC+Commissioner+in+hedge+fund+alert&aje=false&id=070124011332&ct=0>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- GUHA, Krishna. Germany pushes G7 ministers to scrutinise hedge funds. *Financial Times*, Londres, 7 fev. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=G7+ministers+y=5&aje=false&x=15&id=070207000585&ct=0>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- HILDEBRAND, Philipp M. Hedge funds and prime broker dealers: steps towards a “best practice proposal”. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 67-76, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- KAHN, Joseph.; TRUPELL, Peter. Troubled investment fund's bets now estimated at \$1.25 trillion. *New York Times*, Nova York, C1, 28 set. 1998.
- NOYER, Christian. Hedge funds: what are the main issues? *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 105-112, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- PAPADEMOS, Lucas D. Monitoring hedge funds: a financial stability perspective. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 113-126, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- PICKARD, Jim; SMITH, Peter. Myners warns of risks from private equity. *Financial Times*, Londres, 20 fev. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/search?queryText=Myners+warns+of+risks+from+private+equity&aje=false&dse=&dsz=>>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- POZEN, Robert. Reporting standards for hedge funds must be raised. *Financial Times*, Londres, 12 jan. 2006. Disponível em: <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=Reporting+standards+for+hedge+funds+must+be+raised&y=10&aje=true&x=10&id=060111007970&ct=0>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- PRADA, Michel. The world of hedge funds: prejudice and reality. The AMF's contribution to the debate on alternative investment strategies. *Financial Stability Review: special issue on hedge funds – Revista do Banque de France*, Paris, n. 10, p. 127-136, abr. 2007. Disponível em: <http://www.banque-france.fr/gb/publications/telnomot/rsf/2007/rsf_0407.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.
- SPALTER, Jonathan. Hedge funds face stark choice: revelation or regulation. *Financial Times*, Londres, 13 fev. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=Hedge+funds+face+stark+choice%3A+revelation+or+regulation&aje=false&id=070213008724&ct=0>>. Acesso em: 30 out. 2007.
- WELLS, David. Pension plans increase exposure in attempt to boost return. *Financial Times*, Londres, 28 jul. 2004. Disponível em: <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=Pension+plans+increase+exposure+in+attempt+to+boost+return&aje=true&id=040727007780&ct=0&nclck_check=1>. Acesso em: 30 out. 2007.
- WILLIAMSOM, Hugh; ATKINS, Ralph. Call to resist Anglo-American model of “short-termism”. *Financial Times*, Londres, 26 abr. 2007. Disponível em: <<http://search.ft.com/search?queryText=Call+to+resist+Anglo-American+model+of+%93short-termism%94&aje=false&dse=&dsz=>>>. Acesso em: 30 out. 2007.

De fundos de pensão a fundos de ações¹

As pensões não são como outros tipos de investimentos financeiros, nos quais os investidores escolhem uma parte de sua renda excedente para fazer uma aposta. As pensões têm como objetivo assegurar uma renda mínima para que a pessoa aposentada possa manter certa qualidade de vida. Os investidores em fundos de pensão são da classe média e, nos países mais desenvolvidos, trabalhadores e trabalhadoras. Suas rendas futuras não devem resultar do tipo de jogo de mercado feito pelos fundos *private equity* (PE) ou pelos fundos de *hedge*.

Fernando J. Cardim de Carvalho*

A maior parte dos sistemas de previdência social sofreu profundamente os impactos da queda das taxas de crescimento econômico depois da chamada “era de ouro” do capitalismo – do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da década de 1960. Mesmos nos países onde os benefícios oferecidos pelos planos oficiais de aposentadoria não eram particularmente generosos, como nos Estados Unidos, a previdência social entrou em crise quando o crescimento do emprego desacelerou na década de 1970 e nos anos seguintes. Em muitos casos, esses sistemas tinham sido convertidos em esquemas de Ponzi – os benefícios eram pagos não com os rendimentos de investimentos anteriores, mas com as receitas geradas por novas pessoas que entravam no sistema.

Enquanto as economias cresciam rapidamente e o emprego estava em expansão, as contribuições de novos membros eram mais que suficientes para pagar os benefícios. Com o fim da era keynesiana do pós-guerra e com o retrocesso das iniciativas econômicas estatais que caracterizaram a contra-revolução neoliberal de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, as taxas de crescimento caíram e as novas receitas tornaram-se cada vez mais insuficientes para manter o sistema funcionando.

Paralelamente à acumulação de desequilíbrios financeiros nos planos de previdência social, os sistemas de segurança social se tornaram alvo de crescente crítica ideológica, que frequentemente apontava os “incentivos perversos” supostamente criados por esses sistemas. Mesmo na atualidade, os críticos conservadores e neoliberais das redes de proteção da seguridade social alegam, insistentemente, que elas estimulam a ociosidade da classe trabalhadora, que seria possível ganhar o suficiente para sobreviver sem ter de trabalhar.

Um amplo e persistente ataque aos planos de previdência social e as repetidas “reformas” a que esses planos foram submetidos tornaram evidente para a classe trabalhadora a necessidade de cuidar de sua própria aposentadoria ou, pelo menos, buscar formas de complementar a renda esperada depois que se aposentasse.

O Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet, chegou a praticamente eliminar os planos oficiais e substituí-los por planos inteiramente privados. Apresentado pela comunidade financeira e por aqueles que compartilham suas visões como uma “inovação” importante, o modelo chileno não pôde escapar de críticas, até mesmo das publicações dedicadas àquela comunidade. Assim, a revista *Institutional Investor*, por exemplo, teve de reconhecer:

a boa vontade usufruída pelas administradoras de fundos de pensão (AFP) por seu papel no sucesso econômico do Chile desviou a atenção de algumas falhas gritantes do sistema de fundos de pensão privatizados. (Kandell, 2007, p. 96)

Citando uma autoridade local, conclui sua análise afirmando que não importava quão útil tenham sido as AFPs para o desenvolvimento econômico do Chile, “elas parecem ter esquecido de seu papel no bem-estar social, a principal razão para sua criação” (Kandell, 2007, p. 99).

Na verdade, o suposto papel social dos fundos de pensão privados – fornecer uma renda de aposentadoria que os planos oficiais não eram mais capazes de oferecer – nunca foi a prioridade real, especialmente no caso dos países em desenvolvimento. As reformas que criaram os fundos de pensão privados, ou que estenderam seu papel onde já existiam, abordaram esses fundos, principalmente, como veículos promissores para aumentar as poupanças das famílias e canalizá-las para os mercados de títulos públicos e privados. Outra vez, esse foi claramente o caso do Chile de Pinochet, mas é também característica da experiência de outros países em desenvolvimento.

Nesse sentido, os fundos de pensão tornaram-se, rapidamente, apenas outro tipo de fundo de investimento. Sua natureza especial – fornecer uma renda básica no futuro – foi reconhecida residualmente em alguns dispositivos regulatórios, que limitavam sua exposição a certas classes de investimentos mais arriscados. Entretanto, essas

limitações tornaram-se cada vez menos efetivas, pois as instituições financeiras foram capazes de contorná-las com relativa facilidade.

Os fundos de pensão terminaram sendo somente outra categoria de plano de investimento coletivo. Concebidos como investidores institucionais, tornaram-se apenas outra forma de reunir investidores para criar uma *instituição* formal. São administrados por gerentes de fundos profissionais, normalmente treinados em instituições financeiras comuns, e seu desempenho é medido por critérios não muito diferentes daqueles aplicados noutros fundos de investimentos. Na verdade, muitas vezes, a administração desses fundos é feita por empregados de grandes conglomerados financeiros, por meio de suas divisões de administração de ativos.

Nesse cenário, o *papel social* dos fundos de pensão só é lembrado quando uma crise atinge um grupo particular, destruindo os ativos do respectivo fundo de pensão, como foi o caso da Enron. Quando isso acontece, escutam-se exigências de regulação e supervisão, que tendem a desaparecer rapidamente, afogadas pelos contra-argumentos dos mercados financeiros e seus porta-vozes que lutam para manter o sistema como está.

Investimentos mais arriscados

Desde o início da década de 1990, várias forças importantes combinaram-se com o objetivo de empurrar os fundos de pensão para mais longe de seu papel social, fazendo com que passassem a se comportar como investidores institucionais comuns. Por um lado, os mercados financeiros nacionais e internacionais têm apresentado uma liquidez muito alta, diminuindo as taxas de juros e os rendimentos dos investimentos financeiros. Além disso, ainda persiste o longo ciclo de expansão econômica que teve início no fim da década de 1980.

Por quase 20 anos, os períodos de crescimento prevalecem e as recessões são relativamente leves e curtas, com as óbvias exceções dos países atingidos por crises de fuga de capitais – caso das crises asiáticas de 1997/1998, da crise russa de 1998 e da crise argentina de 2002. Os empréstimos de liquidação duvidosa foram mantidos em baixos patamares, de modo que fatores de risco atenuados também contribuíram para a redução das taxas de juros nos principais mercados financeiros do mundo. Nessas condições, praticamente todos os investidores institucionais, incluindo

1 Na verdade, trata-se de um tipo específico de fundo de ações denominado em inglês de fundo *private equity* (PE). Esses fundos compram ações de uma empresa para retirá-las da negociação nas bolsas, “fechando” o capital da empresa até que decidam vendê-la ao público novamente.

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e consultor do Ibase.

IMPOSTOS PARA O BEM-ESTAR MUNDIAL

Andrea Baranes *

Na atualidade, é impossível para as nações encontrar e implementar, individualmente, soluções adequadas para os muitos problemas e desafios enfrentados pela comunidade internacional. Esses desafios incluem, entre muitos outros, aquecimento global, disseminação de doenças globais, instabilidade financeira, poluição e perda da biodiversidade.

Ao mesmo tempo, os governos enfrentam crise de receitas fiscais por uma variedade de motivos: processos recentes de globalização, novos mecanismos financeiros, uso generalizado de paraísos fiscais e práticas corporativas – como abusos na formação de preços de transferência, elisão fiscal¹ e sonegação de impostos.

Essa situação torna difícil para os governos, tanto no Sul como no Norte, garantir a justiça fiscal e financiar a seguridade social para sua cidadania. Conseqüentemente, a criação de mecanismos inovadores para financiar o bem-estar mundial, melhorar a cooperação internacional e garantir os bens públicos globais tornou-se uma das prioridades do planeta.

De outro ponto de vista, há necessidade de encontrar maneiras adequadas de regular e contrabalançar os impactos mais negativos da globalização e de aplicar instrumentos democráticos e eficazes para assegurar o con-

* Fundação Cultural Responsabilidade Ética Social Watch Itália.

1 Elisão fiscal é o uso de brechas legais na legislação tributária para pagar menos impostos.

trole político sobre os poderes da economia, do comércio e das finanças. Isso implica uma reforma profunda dos atuais mecanismos e das instituições de governança.

Os impostos internacionais parecem ser o melhor instrumento para implementar essas diferentes metas a médio prazo: encontrar novas maneiras de financiar a seguridade social e os bens públicos globais; regulamentar alguns dos impactos negativos da globalização; reforçar a cooperação internacional entre os diferentes países; reformar a governança internacional.

Se a meta primária dos impostos nacionais é gerar receitas, no caso de sistemas de taxação globais, o impacto positivo mais importante poderia ser seu efeito regulatório sobre os aspectos mais adversos das tendências econômicas recentes. A taxa Tobin sobre transações financeiras internacionais, por exemplo, contribuiria para combater a instabilidade financeira, ao passo que o imposto sobre as emissões de carbono teria como alvo as atividades mais poluidoras e promoveria o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia mais limpas e sustentáveis.

Além disso, os impostos globais poderiam arrecadar fundos suficientes para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) ou para ajudar a financiar e preservar a seguridade social global, os direitos humanos fundamentais e os bens públicos globais.

Os problemas técnicos da implementação desses impostos globais já foram resolvidos. Em muitos casos, o maior obstáculo à sua aplicação é o poder de *lobby* de uma pequena elite que seria atingida por esses instrumentos. Atualmente, é questão de vontade política. A classe política precisa ter a inteligência e a coragem para avançar e implementar esses instrumentos, que beneficiariam a maioria das mulheres e dos homens do Norte e do Sul. ■

Fundos PE e suas polêmicas

Fundos *private equity* (PE) são parcerias entre investidores, denominados sócios limitados, e administradores de fundos, chamados sócios gerais, que se especializam em investimentos em capitais de risco ou em investimentos para aquisições de empresas (*buyout*) (cf. Phalippou; Zollo, 2005). São novos atores nos mercados financeiros, mas sua importância tem crescido dramaticamente nos últimos anos. Recentemente, a revista *The Economist* citou estimativa de um grupo de pesquisa de que os fundos PE levantaram US\$ 240 bilhões somente nos primeiros seis meses de 2007 (*The Business*, 2007). Pesquisadores da Wharton School, da Universidade da Pensilvânia, estimam que os fundos PE administram, aproximadamente, US\$ 1 trilhão de capital.

Os fundos PE, como os fundos de *hedge*, aumentam os rendimentos e alavancam, fortemente, o capital. Significa que esses fundos investem muito mais que seu capital próprio. Na verdade, a maior parte do capital próprio é usada para obter empréstimos que lhes permitam comprar ativos que, por sua vez, serão usados como garantia para obter mais empréstimos e assim por diante.

Dois terços desse trilhão de dólares sob o controle dos fundos PE são administrados por fundos de aquisições, que adquirem empresas “públicas” – empresas com ações negociadas nas bolsas de valores – e as “privatizam”, retiram-nas das vistas do público para reestruturá-las, aumentar o valor de mercado e vendê-las com lucro.

Nesse contexto, “reestruturação” pode ter vários significados. Os apologistas dos fundos PE argumentam que o valor de uma empresa é aumentado pelo corte de despesas desnecessárias, pela modernização da companhia, com a eliminação de divisões menos produtivas e a introdução de melhores métodos administrativos, e pelo alinhamento mais eficiente entre os interesses dos administradores e dos acionistas. Se isso for verdade, as empresas saem desse processo mais capazes e eficientes. É justamente a capacidade de realizar essa reestruturação que gera os lucros dos fundos.

Por outro lado, críticos dos fundos PE assinalam que o valor das empresas adquiridas tende a aumentar, principalmente, por causa da acumulação de dívidas (Chancellor, 2007). As empresas administradas por fundos PE são grandes tomadoras de empréstimos que visam aumentar o retorno sobre o patrimônio líquido (ROE). Obviamente, isso torna as empresas muito mais vulneráveis a mudanças adversas nos mercados financeiros. Como já observado, desde o início da década de 1990, tem sido fácil tomar empréstimos com taxas de juros baixas, o que possibilitou a estratégia dos fundos PE.

os fundos de pensão, começaram a procurar investimentos alternativos que pudessem oferecer rendimentos maiores. Naturalmente, esses rendimentos maiores foram encontrados em investimentos mais arriscados, como os títulos de alto rendimento – antes conhecidos como *junk bonds*, uma denominação definitivamente menos atraente – ou títulos de países emergentes. Para participar desses mercados, os investidores institucionais normalmente investem em fundos de *hedge*² ou em fundos PE. Como o desempenho

dos administradores de fundos é normalmente avaliado com relação ao desempenho médio de sua classe, há uma forte tendência para que surja um “comportamento de rebanho”. Assim, uma vez que alguns fundos comecem a participar de mercados de maior risco e a desfrutar de rendimentos mais altos, os gestores de outros fundos praticamente têm de seguir os líderes para tentar emular seus ganhos. Depois que um número suficientemente grande de fundos de pensão decide por esse caminho, torna-se para os demais administradores sabedoria convencional acompanhá-los.

2 Para mais informações sobre fundos de *hedge*, ver o artigo de Aldo Calliari neste relatório.

No entanto, quando a liquidez de mercado excedente acabar, como necessariamente ocorrerá em algum momento, as empresas muito endividadas podem sofrer perdas dramáticas. Nessas condições, como observou o *The Economist*, em artigo intitulado “The business of making money” (2007), um papel maior para os fundos PE pode tornar a economia mais vulnerável. Historicamente, algumas recessões ocorreram quando as taxas de juros crescentes reduziram os lucros corporativos, fazendo com que as empresas cortassem despesas com pessoal e capital. Num mundo em que a maior parte das empresas tivesse dívidas semelhantes às dos fundos PE, as empresas seriam muito mais vulneráveis e as recessões poderiam ser mais frequentes.

Entretanto, enquanto as taxas de juros permanecerem baixas, as bolsas de valores continuarem ativas e os preços das ações seguirem aumentando, os investimentos em fundos PE, provavelmente, permanecerão muito atraentes. Como foi amplamente observado por analistas do comportamento do mercado financeiro, os crescentes preços de ativos tendem a impedir que os participantes do mercado percebam os riscos. Além disso, a atração das oportunidades de lucro é forte demais, praticamente irresistível diante da ausência de limites regulatórios.

Na verdade, ainda que não ocorra um desastre como uma crise financeira em grande escala, o legado dos fundos PE é o aumento da dívida, o que poderá reduzir a capacidade das empresas de realizar investimentos produtivos. O aumento do risco de falência, que vem junto com empresas altamente endividadas, aumenta o custo do capital e eleva a rentabilidade de capital mínima exigida para novos investimentos. Pode demorar muito para essas empresas reequilibrarem sua estrutura de capital e voltarem a operar normalmente.

A importância relativa dos fundos PE como fontes de financiamento é ainda pequena, mas cresce rapidamente. Além disso, esses fundos estão estendendo seu alcance a mercados considerados protegidos de sua influência, como os próprios mercados financeiros, e também se expandem na indústria imobiliária (DeCambre, 2006).

Geralmente, os fundos PE são favorecidos por um tratamento tributário mais brando dado aos ganhos de capital em comparação à renda, adotado pela maior parte dos países depois da contra-revolução de Reagan–Thatcher. Também são favorecidos pelo longo período de uma oferta excedente de empréstimos. Isso permitiu o que se conhece atualmente como estrutura de empréstimos *covenant-lite*. Significa que os concessionários de empréstimos são, neste momento, tão numerosos que não se sentem capazes de impor condições sobre o uso dos empréstimos, dando muito maior liberdade aos tomadores de empréstimos, como os

administradores dos fundos PE (Paulden, 2007). Naturalmente, pode muito bem haver elementos de verdade tanto nos argumentos de defensores como nos de críticos dos fundos PE. Seus benefícios podem ser mais visíveis no caso de capitais de risco, nos quais esses fundos ajudam a financiar novas empresas, do que no caso dos fundos de aquisições, em que a reestruturação da empresa pode muito bem ser, como sugeriu a revista *Institutional Investor* (Chancellor, 2007), uma mágica, um truque que permite aos administradores dos fundos aumentarem a aparente lucratividade da empresa para revendê-la nos mercados públicos.

Na verdade, ainda não se sabe qual é a estratégia dos fundos PE, embora esteja cada vez mais claro que os incentivos fiscais representados pelo tratamento favorável dado aos ganhos de capital devem ser eliminados e que devem ser reforçadas as regulamentações nesse segmento do mercado.³

Riscos e benefícios para fundos de pensão

Se os benefícios macroeconômicos ou sociais da operação dos fundos PE ainda são difíceis de determinar, quando essa alternativa de investimento for analisada mais detalhadamente pode revelar-se ainda menos do que parece. Como no caso dos fundos de *hedge*, existe uma visão muito disseminada de que não deve haver nenhuma tentativa de limitar esses tipos de investimento, pois eles seriam tão lucrativos que os atores do mercado sempre encontrariam maneiras de evitar as barreiras.

Se os investimentos em fundos PE são realmente assim tão lucrativos, impedir que os fundos de pensão desfrutem desses altos rendimentos – ainda que ao custo de algum grau de exposição ao risco – poderia ser injustificável ou simplesmente impraticável.

Entretanto, há várias razões importantes para questionar esse pressuposto. Estudos sobre o desempenho dos fundos PE têm mostrado que os rendimentos extremamente altos que tiveram nos últimos anos podem ocultar parte da história.

Em geral, aceita-se que os fundos PE atingiram rendimentos anuais sobre o capital acionário em torno de 25% – certamente, um percentual muito alto.

No entanto, antes de aceitar esse percentual como um reflexo do verdadeiro desempenho do setor dos fundos PE, é preciso fazer certas ressalvas. Vamos focalizar quatro delas. (Ler quadro: Os contras).

À luz de todos esses fatores, não é muito surpreendente concluir que os administradores dos fundos PE, ou sócios gerais, estejam se dando muito bem, ao passo que isso não acontece com os investidores ou sócios limitados.

Ludovic Phalippou e Maurizio Zollo (2005) mostraram que, levando em conta todos os fatores, os investidores em fundos PE podem ter tido ganhos menores do que se tivessem, simplesmente, comprado a carteira de ações da Standard and Poor’s 500 – ou seja, ganharam menos que a média do mercado.

Por outro lado, Andrew Metrick e Ayako Yasuda demonstraram, em estudo inédito de 2007, que os administradores de fundos foram muito bem-sucedidos, sendo que os administradores de aquisições ganharam mais que os gestores de capital de risco.

Palavra final?

Qualquer que seja a palavra final sobre a relação custo-benefício da operação dos fundos PE para a economia, na melhor das hipóteses, os benefícios desses investimentos para os fundos de pensão já podem ser julgados muito duvidosos.

O risco, em si mesmo, deveria ser um fator decisivo para impedir que os fundos de pensão participassem desses mercados. As pensões não são como outros tipos de investimentos financeiros, nos quais os investidores escolhem uma parte de sua renda excedente para fazer uma aposta.

As pensões têm como objetivo assegurar uma renda mínima que permita à pessoa aposentada manter certa qualidade de vida. Geralmente, os investidores ricos não investem nos fundos de pensão porque têm acesso a outras oportunidades mais lucrativas. Os investidores dos fundos de pensões são da classe média e, nos países mais desenvolvidos, são trabalhadores e trabalhadoras. Suas rendas futuras não devem resultar do tipo de jogo de mercado feito pelos fundos PE ou pelos fundos de *hedge*.

Essa preocupação é fortalecida por indícios de que o dinheiro de trabalhadores e trabalhadoras está sendo desperdiçado por esses fundos, pois seu desempenho está abaixo da média – embora isso não impeça que os gestores fiquem com grande parte dos lucros obtidos.

Uma regulamentação mais estrita dos investimentos que os fundos de pensão podem realizar é uma alternativa. A solução realmente adequada seria, acima de tudo, restaurar a primazia do pleno emprego como meta social, como foi nas primeiras duas décadas após o fim da Segunda Guerra Mundial. Isso evitaria muitos problemas

3 Na verdade, os próprios fundos PE podem estar se preparando para enfrentar, pelo menos, algumas dessas mudanças. Um documento recente emitido pelo órgão regulador financeiro britânico, FSA, observava que “a indústria solicitou que sir David Walker presidisse um grupo de trabalho de alto nível para avaliar a adequação dos arranjos de divulgação, assim como a clareza e consistência das avaliações e dos rendimentos empregados pelos fundos de PE no Reino Unido. A intenção é estabelecer um código de cumprimento voluntário nessas áreas” (Financial Services Authority, 2007, p. 4, gritos do autor). Os fundos PE parecem estar tentando evitar formas mais hostis de regulamentação oficial ao fazerem a oferta de restringir seu comportamento por meio de *auto-regulação*.

OS CONTRAS

A primeira ressalva é muito importante, dada a visão geralmente aceita de que essa é uma indústria especialmente arriscada. Quando se analisam os rendimentos da indústria, é preciso ajustar as informações disponíveis com o chamado “viés do sobrevivente”. Esse conceito é bastante simples.

Vamos supor que dois fundos PE invistam, cada um, US\$ 100. O primeiro é bem-sucedido e ganha US\$ 200; o segundo fracassa e perde seu capital. Quando se faz um levantamento da indústria, o segundo fundo não existe mais para responder às perguntas. Assim, o levantamento mostrará somente o resultado da primeira firma, com uma taxa de retorno de 100%. Nas indústrias de risco, a taxa de mortalidade tende a ser mais alta do que a média. Assim, os resultados tendem a exagerar muito a lucratividade dos fundos PE porque somente sobreviventes foram, de fato, pesquisados.

A segunda ressalva: depois que um fundo PE adquire uma empresa e a torna “privada”, é difícil precisar o valor dos ativos comprados pelo fundo. O fundo pode registrar quanto pagou pelo capital acionário. Porém, não há nenhuma garantia de que valha realmente o que foi pago. Alguns fundos PE simplesmente se tornam inativos como alternativa para evitar revender o capital acionário com perdas. Portanto, quando as pesquisas medem os ativos dos fundos PE, tendem a incluir ativos potencialmente sem valor como se ainda valessem seu preço original.

A terceira ressalva se refere ao risco. Todos os investimentos financeiros oferecem combinações de rendimento e risco. Quanto maior o risco, maior deve ser a taxa de retorno para induzir o investidor a comprar determinado ativo. As medidas contábeis de lucratividade não são ajustadas para o risco, o que é especialmente sério no caso dos investimentos mais arriscados, como os fundos PE.

Finalmente, a rentabilidade do fundo PE não é a mesma que a rentabilidade do investidor, pois os gestores dos fundos tendem a cobrar dos investidores taxas muito pesadas. Na verdade, a estrutura padrão inclui uma taxa fixa, um percentual do capital do fundo, uma parcela grande dos ganhos (normalmente 20% dos lucros), assim como outras taxas de menor impacto. ■

financeiros dos sistemas de previdência social. Também existe a necessidade de promover amplo debate com todos os setores da sociedade sobre as perspectivas do sistema de previdência social para torná-lo socialmente justo e economicamente sustentável. Infelizmente, o clima político é ainda desfavorável para esse debate, pois as idéias neo-liberais sobre as virtudes do mercado continuam fortes, especialmente entre os grupos políticos influentes. Nessa situação, deveria ser explorada uma alternativa que evitasse a troca pelos fundos de pensão do futuro de trabalhadores e trabalhadores por ganhos ilusórios de curto prazo. ■

Referências

- CHANCELLOR, Edward. Private illusions. *Institutional Investor*, Nova York, p. 99-100, jan. 2007.
- DE CAMBRE, Mark. Private property. *Institutional Investor*, Nova York, dez. 2006.
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (FSA). *Private equity: a discussion of risk and regulatory engagement*. Londres, 2007, Feedback Statement 07/3, 30 p. (Discussion Paper 06/06). Disponível em: <http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/fs07_03.pdf>. Acesso em: 23 out. 2007.
- KANDELL, Jonathan. Chile: The empire strikes back. *Institutional Investor*, Nova York, p. 96-99, abr. 2007.
- PAULDEN, Pierre. Done Deals – Taking a plunge on univision. *Institutional Investor*, Nova York, abr. 2007.
- PHALIPPOU, Ludovic; ZOLLO, Maurizio. The performance of private equity funds. 2005. Disponível em: <www.hhs.se/NR/rdonlyres/336D4661-3B58-4C4F-A106-FOBB326063EA/0/PerfPEOctober2005.pdf>. Acesso em: 23 out. 2007.
- THE BUSINESS of making money. *The Economist*, Londres, 6 jul. 2007. Public versus private equity. Disponível em: <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=9440821#top>. Acesso em: 23 out. 2007.

Paraísos fiscais e corrupção – uma luta global

Pelo menos US\$ 1 trilhão de dinheiro sujo entra, anualmente, em contas dos paraísos fiscais. Aproximadamente metade desse montante é originária dos países em desenvolvimento. Apesar das numerosas iniciativas contra a lavagem de dinheiro, o índice de fracasso no rastreamento dessas operações é assombrosamente alto. A sonegação corrompe os sistemas fiscais dos Estados modernos e solapa a capacidade de o Estado prover os serviços exigidos por sua cidadania. Além disso, representa a mais alta forma de corrupção porque priva diretamente a sociedade de recursos públicos legítimos. Essa é a razão pela qual o combate ao abuso fiscal internacional tornou-se a grande frente de batalha pelo desenvolvimento internacional e contra a corrupção, a desigualdade e a globalização.

John Christensen *

Está sendo preparado o cenário para uma daquelas lutas épicas do nosso tempo. Nos últimos 50 anos, de forma secreta e audaz, as elites profissionais e seus poderosos clientes construíram uma economia global paralela – muitas vezes denominada de paraísos fiscais – para fugir de impostos e regulamentações territoriais. Essa economia fornece infra-estrutura habilitadora de bancos, escritórios jurídicos e contábeis, pequenas assembleias legislativas e pequenos sistemas judiciários e intermediários financeiros associados – que se combinam para servir de “interface extraterritorial (*offshore*)” entre as economias ilícita e lícita.¹

Tal interface tem estimulado e facilitado a fuga de capitais dos países pobres para os ricos em escala verdadeiramente assombrosa. Tem facilitado, também, a sonegação fiscal, deslocando a carga tributária do capital para o trabalho, e contribuindo significativamente para aumentar a desigualdade. Finalmente, tem solapado a integridade dos sistemas fiscais e o respeito pelo estado de direito.

Os negócios secretos e os tratamentos especiais enfraquecem a própria democracia. A interface extraterritorial distorce os mercados globais em prejuízo da inovação e do espírito de empreendimento, diminuindo o ritmo do crescimento econômico ao prover recompensas sem esforços e ao desviar investimentos. Essa é uma das principais causas do crescimento da corrupção, que funciona por meio de um conluio entre intermediários financeiros do setor privado e os governos dos Estados que abrigam as atividades dos paraísos fiscais. Essa luta requer repensar, radicalmente, a natureza e a geografia da corrupção, forçando a sociedade civil a enfrentar as grandes falhas da arquitetura financeira internacional e a superar o poder político dos grandes interesses estabelecidos.

O abuso fiscal internacional deve tornar-se a próxima grande frente de batalha pelo desenvolvimento internacional e contra a corrupção, a desigualdade e a globalização. Em parte por causa da complexidade dos temas, as organizações da sociedade civil têm evitado alguns dos aspectos mais importantes desses debates, deixando-os para especialistas muito bem remunerados e comprometidos com os interesses dos poderosos e ricos. Chegou a hora de a sociedade civil dar um passo à frente e enfrentá-los.

Isenções e segredo garantidos

Ao contrário das imagens evocativas que o termo “extraterritorial” traz à mente, seria um erro pensar em extraterritorial como algo desligado e longe dos principais Estados-nações. Geograficamente, muitos paraísos fiscais estão localizados em pequenas ilhas espalhadas pelo espectro dos fusos horários (**Tabela 1**). Mas política e economicamente, a maioria dos paraísos fiscais está intimamente vinculada aos principais Estados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o termo extraterritorial é uma declaração política sobre o relacionamento entre o país e partes de seus territórios (Palan, 1999).

Por exemplo, no caso da Grã-Bretanha, a maior parte das transações extraterritoriais é controlada pelo distrito financeiro de Londres (conhecido como *The City*), embora muitos intermediários financeiros operem de escritórios localizados no exterior e nas dependências da Coroa. Tais jurisdições dão a impressão que operam com autonomia. Porém, na prática, quase sempre atuam como centros de recepção das instruções emitidas pelo centro financeiro de Londres e outros grandes centros financeiros. São utilizadas, principalmente, pelo distrito financeiro londrino porque oferecem isenção fiscal total ou impostos mínimos, com normas de segredo financeiro (até mesmo a não-divulgação dos verdadeiros proprietários das empresas e dos fundos) e regimes regulatórios mais permissivos que os territoriais.

Muitos paraísos fiscais são vinculados diretamente à Grã-Bretanha por terem o *status* de território no estrangeiro, de dependência da Coroa ou fazerem parte da Comunidade Britânica

(*Commonwealth*).² Quando perguntaram à ativista norueguesa contra a corrupção Eva Joly – que investigou, na década de 1990, o escândalo da Elf (gigante petrolífera francesa) – se poderia ocorrer corrupção naquela escala no Reino Unido, ela comentou que muitos dos maiores paraísos fiscais do mundo, e acima de tudo a própria *city* londrina, estão sob o controle britânico. E acrescentou:

O Reino Unido manteve seus privilégios, permitindo que as empresas britânicas funcionassem a partir de seus próprios paraísos fiscais. A expansão do uso dessas jurisdições está vinculada à descolonização. É uma forma moderna de colonialismo. (Eva Joly, 2007)

Eva Joly se refere aos paraísos fiscais como o alvo principal do debate sobre a corrupção, argumentando que “não existe nada mais importante para pessoas que querem enfrentar a pobreza no mundo que rastrear os fluxos de dinheiro sujo e impor sanções aos territórios que não cooperam com esse processo” (Joly, 2007).

O segredo extraterritorial – criado por leis de segredo bancário ou por arranjos jurídicos e práticas bancárias *de facto* – é uma barreira importante para rastrear os fluxos de dinheiro sujo e enfrentar as atividades corruptas. Esse segredo impede a investigação das atividades dos centros financeiros extraterritoriais por parte de autoridades externas, facilitando a lavagem de dinheiro de grande espectro de atividades criminais e corruptas – incluindo fraude, desvio de dinheiro, roubo, suborno, tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas, falsificação, uso de informações privilegiadas, emissão de notas fiscais falsas, alteração na formação dos preços de transferência e sonegação fiscal (Christensen; Hampton, 1999). Para incorporar o dinheiro sujo às transações comerciais, esquemas complexos são concebidos, disfarçando o lucro do crime e da sonegação fiscal com a utilização de estruturas extraterritoriais. Segundo um perito investigador:

* Secretariado internacional da Rede pela Justiça Fiscal (<www.taxjustice.net>).

1 Para análise pormenorizada sobre as origens dos paraísos fiscais e seus vínculos com a economia mundial, ver Hampton, 1996.

2 Nota da tradução: a Comunidade Britânica é uma associação de 53 países, com uma população total que atinge quase um quarto da população mundial. Moçambique é o único membro da comunidade que nunca foi administrado pelo governo britânico.

Os métodos de lavagem de dinheiro variam drasticamente, desde o relativamente simples e de baixo nível até cenários comerciais altamente estruturados e complexos ou transferências de dinheiro para o exterior. É cada vez mais identificada a infiltração de criminosos em negócios legítimos. Nenhuma dessas pessoas poderia realizar essas atividades se não fosse pelos advogados, contadores, assessores financeiros e similares que, conscientemente, ajudam-nas a lavar e a esconder ativos. (Riches, 2007)³

Rastreamento fracassado

Pelo menos US\$ 1 trilhão de dinheiro sujo⁴ entra, anualmente, em contas dos paraísos fiscais – cerca da metade desse montante tem origem nos países em desenvolvimento (Baker, 2005). Apesar das numerosas iniciativas contra a lavagem de dinheiro, o índice de fracasso no rastreamento dessas operações é assombrosamente alto. Segundo um banqueiro suíço, somente 0,01% do dinheiro sujo que passa pela Suíça é detectado (Baker, 2005, p. 174). É improvável que a situação seja melhor em outros centros financeiros *offshore*. As técnicas utilizadas para sonegar impostos e lavar dinheiro sujo incluem mecanismos e subterfúgios financeiros idênticos: paraísos fiscais, empresas e fundos *offshore*, fundações, bancos correspondentes, diretores interpostos, transferências eletrônicas fictícias etc.

Instituições legais que receberam da sociedade *status* especial e privilégios foram subvertidas e usadas para fins totalmente distintos. Por exemplo, os objetivos originais dos fundos fiduciários (*trusts*)⁵ eram proteger cônjuges e outros membros da família que não podiam cuidar de seus próprios negócios e, também, promover causas beneficentes.

Por mais incrível que possa parecer para pessoas não familiarizadas com a economia *offshore*, fundos beneficentes são regularmente criados nos paraísos fiscais para servirem de “sociedades de propósito especial” e serem utilizados no planejamento internacional de impostos, escondendo ativos e obrigações *offshore* – como aconteceu nos casos da Enron e da Parmalat (Brittain-Catlin, 2005, p. 55 e 76).

O notável crescimento da economia extraterritorial, desde meado da década de 1970, revela grande linha de fratura no processo de liberalização financeira. Enquanto o capital tornou-se quase

3 Superintendente detetive Des Bray, da Divisão de Crimes Comerciais e Eletrônicos, entrevistado por Sam Riches, 2007.

4 Dinheiro sujo é definido como aquele obtido, transferido ou utilizado ilegalmente.

5 Nota da tradução: esse tipo de fundo (*trust* no Reino Unido) é também denominado de fideicomisso ou fundo fiduciário.

TABELA 1 – Paraísos fiscais do mundo

Caribe e Américas	Europa	Oceanos Índico e Pacífico
Anguilla	Alderney (Ilhas do Canal)*	Ilhas Cook
Antígua e Barbuda*	Andorra	Maldivas*
Aruba*	Bélgica*	Ilhas Marianas do Norte
Bahamas	Campione d'Italia*	Ilhas Marshall
Barbados	Londres (The City)	Samoa*
Belize	Chipre	Tonga*
Bermudas	Frankfurt	Vanuatu
Ilhas Virgens Britânicas	Gibraltar	
Ilhas Cayman	Guernsey (Ilhas do Canal)	Oriente Médio e Ásia
Costa Rica	Hungria*	Barein
Dominica*	Islândia*	Dubai*
Granada	Dublin (Irlanda)*	Hong Kong
Montserrat*	Inguchétia (Federação	Labuan (Malásia)
Antilhas Holandesas	Russa)*	Líbano
Nova York	Ilha de Man	Macau*
Panamá	Jersey (Ilhas do Canal)	Cingapura
Santa Lúcia*	Liechtenstein	Telaviv*
São Cristóvão e Névis*	Luxemburgo	Taipei*
São Vicente e Granadinas*	Madeira*	
Ilhas Turks e Caicos	Malta*	África
Uruguai*	Mônaco	Libéria
Ilhas Virgens Americanas*	Holanda	Maurício
	Sark (Ilhas do Canal)	Melilla*
	Suíça	Seicheles*
	Trieste*	São Tomé e Príncipe*
	República Turca do	Somália*
	Norte do Chipre*	África do Sul*

Nota: essa lista exclui territórios com algumas características de paraíso fiscal que não são normalmente utilizados como tal. Os territórios marcados com (*) desenvolveram suas atividades nos últimos 25 anos, quase dobrando o número de paraísos fiscais nesse período.

Fonte: Murphy; Christense; Kimmis, 2005.

totalmente móvel, os sistemas para rastrear os fluxos internacionais de dinheiro sujo são quase todos de base nacional. Não é surpreendente que o resultado tenha sido um crescimento maciço dos fluxos internacionais de dinheiro sujo – muitas vezes assumindo a forma de notas fiscais comerciais falsificadas e alterações na formação dos preços de transferência entre subsidiárias de multinacionais.

A maior parte desse dinheiro é lavado por intermédio de complexas estruturas escalonadas que operam no sistema bancário global. Montantes enormes estão envolvidos, especialmente no caso dos países em desenvolvimento com tendência à fuga de capitais. As estimativas de fuga de capital da África variam consideravelmente, mas, segundo a União Africana, US\$ 148 bilhões deixam o continente a cada ano, em fluxos de dinheiro sujo (Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África, 2006, p. 14).

A maior parte dos analistas concorda que o fluxo de saída de dinheiro sujo originado na África tende a ser permanente, indicando que entre 80%

e 90% desse fluxo permanece fora do continente (Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África, 2006).⁶ Outro estudo conclui que a África subsariana é credor líquido do restante do mundo no sentido de que seus ativos externos (montante da fuga de capitais) excedem os passivos externos (dívida externa) (Boyce; Ndikumana, 2005). O problema é que grande parte dos ativos está em mãos privadas, enquanto os passivos pertencem ao povo africano.

Geografia da corrupção

A sonegação de impostos corrompe os sistemas fiscais do Estado moderno e solapa a capacidade de prover serviços exigidos por sua cidadania. Isso representa a forma mais alta de corrupção, pois

6 Raymond Baker, do Centro de Políticas Internacionais (Center for International Policy), Washington, citado por um testemunho oral dado ao Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África em janeiro de 2006.

priva diretamente a sociedade de recursos públicos legítimos. Entre os sonegadores estão instituições e indivíduos que desfrutam de posições sociais privilegiadas, porém se consideram uma elite separada da sociedade e rejeitam “quaisquer obrigações intrínsecas à cidadania numa sociedade normal” (Reich, 1992).

Esse grupo inclui indivíduos ricos e pessoas de renda alta, além de uma infra-estrutura de colarinho branco de banqueiros profissionais, advogados e contadores, acompanhados de uma infra-estrutura extraterritorial de paraísos fiscais com sistemas de governo, judiciários e autoridades regulatórias quase independentes. Portanto, esse tipo de corrupção envolve um conluio entre atores do setor privado e público que exploram seu *status* privilegiado para solapar os regimes fiscais nacionais.

O fracasso no enfrentamento dessas grandes falhas do sistema financeiro globalizado tem gerado um espírito de anarquia e corrupção que abala nossa confiança na integridade do sistema de mercado e na democracia. A sonegação de impostos das pessoas ricas força os governos a transferir o ônus fiscal para quem não tem tantos recursos, aumentando a desigualdade e prejudicando as perspectivas de desenvolvimento ao reduzir as receitas disponíveis para investimentos em educação e infra-estrutura.

Diretores e diretoras de empresas compromissadas com a boa governança e políticas éticas competem em condições desiguais com delinquentes empresariais dispostos a explorar o planejamento fiscal até seus limites. Os governos comprometidos com práticas fiscais equitativas e com o comércio justo são arrastados a um processo inteiramente falso, conhecido como competição fiscal, que enfraquece a base de arrecadação e aumenta a desigualdade.

A compreensão do público sobre o que constitui corrupção precisa ser radicalmente modificada para incluir **qualquer atividade que envolva o abuso do bem público ou que solape a confiança pública na integridade das regras**, dos sistemas e das instituições que promovem o bem público. Nesse marco analítico, o abuso de informações privilegiadas, a sonegação e a elisão fiscais, a manipulação nas bolsas, a não-divulgação de participação pecuniária, o desvio de fundos e a alteração na formação de preços comerciais também seriam reconhecidos como práticas corruptas.

Ponto cego

Muitos economistas descuidam do papel da economia *offshore* em suas análises. O que está por trás é a incapacidade de explicar o movimento “ladeira acima” de capitais dos países pobres para as nações ricas, a despeito das previsões de suas teorias econômicas (Guha; Briscoe, 2006,

DOIS LADOS DO ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC)

A Transparência Internacional teve papel louvável ao incluir o tema da corrupção na agenda política. Mas é lamentável que venha enfraquecendo os esforços dos reformadores pela publicação de seu IPC, que reforça percepções estereotipadas sobre a geografia da corrupção.

O IPC identifica a África como a região mais corrupta do mundo, representando mais da metade do quintil de países mais corruptos do índice de 2006. Chade, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Guiné e Sudão estão classificados entre os dez piores dos 163 países pesquisados.

Gana se sai relativamente bem, compartilhando a 70ª posição em 2006, embora a qualificação de 3,3 num total possível de 10 ainda mantenha Gana na parte inferior (mais corrupta) do espectro de corrupção da Transparência Internacional. No entanto, apesar da atenção dada a esse índice na mídia africana e global, essas estatísticas dão uma visão muito parcial e uma perspectiva distorcida.

Exame mais crítico do índice mostra que mais da metade dos países identificados pelo IPC de 2006 como “menos corruptos” são, na verdade, paraísos fiscais, incluindo centros importantes como Cingapura (5º lugar na classificação geral), Suíça (7º), Reino Unido e Luxemburgo (compartilham o 11º), Hong Kong (15º), Alemanha (16º), Estados Unidos e Bélgica (compartilham o 20º).

Como se isso não bastasse, Barbados, Islândia, Malta, Nova Zelândia e Emirados Árabes Unidos – todos paraísos fiscais – também ficam no quintil dos “menos corruptos”. O que essas classificações nos dizem sobre a política atual da corrupção?

Essa geografia distorcida da corrupção pode ter origem na definição de corrupção da Transparência Internacional como “o abuso do poder confiado para ganhos privados”. Isso tem levado ao foco obsessivo no funcionalismo público (parlamentares, empregados e empregadas de estatais) e à falta de atenção em outras elites, incluindo diretores(as) de empresas e intermediários financeiros. Agora, esse foco deve mudar para quem habilita a corrupção do lado da oferta,¹ tais como:

- governos das jurisdições (não exclusivamente aquelas categorizadas como paraísos fiscais) que proporcionam os “espaços de segredo” onde a corrupção pode ocorrer;
- agentes do setor privado, incluindo, especialmente, intermediários profissionais como banqueiros, advogados, contadores, agências formadoras de empresas e fundos, cujas atividades facilitam – ou deixam passar – as práticas financeiras corruptas (ver Estados Unidos, 2006);
- diretores e diretoras de empresas responsáveis por transações ilícitas que contribuem para a fuga de capitais, sonegação e elisão fiscais. ■

1 Ver, por exemplo, Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África, 2006.

p. 11). O risco político ou a perspectiva de crises financeiras podem ser as causas primárias da fuga de capitais. Porém, o *status* de isenção cria forte incentivo para que os ricos detentores de ativos domésticos dos países em desenvolvimento mantenham esses ativos *offshore*. Ao fazer isso de forma anônima, podem proteger sua riqueza da desvalorização das moedas e dos impostos.

No entanto, nem todo o capital que deixa os países em desenvolvimento permanece fora. Uma parte volta disfarçada como investimento estrangeiro direto. Isso acontece porque os valores que saíram na fuga de capitais são remoldados em um centro *offshore* durante o processo de lavagem, antes de serem reinvestidos no país de origem – processo denominado de “viagem de

ida e volta”. O tratamento preferencial oferecido a muitos investidores estrangeiros é um incentivo a esse processo.

Em março de 2005, a Rede pela Justiça Fiscal publicou um documento intitulado *The price of offshore*, no qual estimava que a riqueza privada mantida em centros *offshore* por indivíduos ricos, em grande parte não declarada no país de residência, era de cerca de US\$ 11,5 trilhões. O documento calculava que a renda mundial sobre esses ativos não declarados era de, aproximadamente, US\$ 860 bilhões anuais, e que a receita fiscal mundial perdida dessa renda não declarada era de quase US\$ 255 bilhões anuais. Essa cifra, que consideramos conservadora, teve enorme cobertura da mídia desde sua publicação. Ultrapassa significativamente

O PREÇO DA CORRUPÇÃO

A cifra de US\$ 255 bilhões em receitas fiscais perdidas por sonegação nos ativos *offshore* é somente parte da equação. Os países em desenvolvimento também perdem para a sonegação no contexto nacional (muitas vezes, por atividades na economia informal), pela elisão fiscal no comércio internacional e pelas pressões para competir por capital para investimento fazendo ofertas de incentivos fiscais desnecessários.

Combinados, calcula-se que esses problemas custam aos países em desenvolvimento, aproximadamente, US\$ 385 bilhões anuais em receitas fiscais perdidas (Cobham, 2005). Isso representa, claramente, uma hemorrhagia maciça dos recursos financeiros domésticos de muitos países em desenvolvimento, o que solapa a sustentabilidade das seguintes maneiras:

- o declínio das receitas fiscais provenientes das pessoas ricas e de alta renda força os governos a criarem outros impostos (tipicamente indiretos), com conseqüente impacto regressivo na distribuição de riqueza e renda;
- as receitas fiscais declinantes forçam cortes nos investimentos públicos em educação, transporte e infra-estrutura;
- a sonegação fiscal corrompe a integridade dos regimes fiscais e cria distorções econômicas que penalizam as pessoas que seguem práticas éticas e beneficiam as que quebram regras;
- a sonegação de impostos enfraquece o respeito público pelo estado de direito e pela integridade do governo democrático. ■

o montante anual de recursos necessários para financiar as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) das Nações Unidas (Haarbrink OC 2007). Embora a maior parte desses US\$ 11,5 trilhões de ativos não declarados seja originária dos países desenvolvidos, proporção significativa provém dos países em desenvolvimento. Por exemplo, estima-se que mais de 50% dos títulos e das ações cotadas na bolsa de valores de propriedade de indivíduos ricos da América Latina estão em centros *offshore* (Boston Consulting Group, 2003). Os dados para a África são escassos, mas a maioria dos(as) analistas supõe que a proporção seja comparável à da América Latina ou superior.

A queda das receitas fiscais nos países em desenvolvimento tem estimulado um círculo vicioso de declínio dos investimentos em capital humano necessários para criar um ambiente atrativo, tanto para investidores nacionais como para estrangeiros. Em relatório de 2006 sobre a América Latina, o Banco Mundial argumentava que os governos deveriam dar prioridade aos gastos com infra-estrutura, que provavelmente beneficiariam as pessoas pobres, e aumentar as despesas com educação e saúde.

Na prática, grande proporção dos gastos públicos na América Latina está distorcida em favor das pessoas com posses e os governos estão arrecadando pouquíssimos impostos, especialmente dos ricos. O relatório do Banco Mundial concluiu que “na frente fiscal, os primeiros itens da agenda devem ser o reforço dos programas contra a sonegação de impostos e o enfrentamento dos altos níveis de isenções” (Perry et al., 2006, p. 101).

Acorde, sociedade!

Em abril de 2007, em Londres, apresentei palestra em sessão parlamentar sobre o tema “Por que os doadores de ajuda temem os impostos?”. Foram dadas várias razões, incluindo a complexidade da questão e os temores sobre o futuro das economias de algumas pequenas ilhas, dependentes de seu papel como paraíso fiscal.

No entanto, outros fatores também foram citados: algumas agências de ajuda estarão comprometidas por suas relações com governos poderosos? São algumas delas demasiado vinculadas aos interesses corporativos? Qualquer que sejam os motivos, é surpreendente que tenha demorado tanto para que esses temas se tornassem foco

de atenção da comunidade do desenvolvimento. A maior parte dos problemas esboçados pode ser corrigida pelo fortalecimento da cooperação internacional. Um intercâmbio de informação eficaz entre as autoridades nacionais seria um grande passo para superar os problemas da fuga de capitais e da sonegação fiscal.

As barreiras criadas pelo sigilo bancário poderiam ser superadas por cláusulas de anulação embutidas nos tratados internacionais. O segredo dos fundos *offshore* poderia ser reduzido pela exigência de registro das informações principais sobre a identidade do administrador e das pessoas beneficiadas. Não há razão para quem se beneficia do privilégio de usar empresas e fundos não aceitar a obrigação de fornecer informações básicas sobre suas identidades.

Acordos poderiam ser feitos sobre marcos internacionais para taxação das multinacionais com base no lugar onde realmente seus lucros são gerados. Políticas como essas poderiam ser implementadas em prazos relativamente curtos. A principal barreira para avançar na consecução dessas metas é a falta de vontade política dos governos das principais nações da OCDE, principalmente Suíça, EUA e Reino Unido – todos eles importantes paraísos fiscais.

O compromisso com a globalização passa pelo comércio liberalizado em seus próprios termos. Mas incentivos fiscais continuam a ser utilizados para distorcer o sistema comercial em favor de empresas nacionais e para atrair capital dos países em desenvolvimento e dos emergentes.

O debate sobre o desenvolvimento e a pobreza persistente passa por grande mudança. Ativistas das campanhas começam a olhar para além da dependência da ajuda e do alívio da dívida – com todas as condicionalidades associadas – e a perguntar sobre os recursos domésticos dos países em desenvolvimento.

REDE PELA JUSTIÇA FISCAL

A Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em 2002, identificou a fuga de capitais e a sonegação fiscal como barreiras para alcançar a justiça fiscal. Em 2003, a assembléia geral da ONU chegou a um acordo para a criação do Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária.

No segundo semestre de 2008, os Estados-membros das Nações Unidas se reunirão em Doha, Catar, para revisar os avanços no cumprimento do Consenso de Monterrey sobre a mobilização de recursos domésticos como principal meio de financiar o desenvolvimento. Precisamos utilizar a Cúpula de Doha como oportunidade para destacar o trabalho do comitê e pressionar a elaboração de uma nova agenda para aquele organismo, que dê primazia a políticas fiscais em favor das pessoas pobres e reforce a cooperação internacional em questões tributárias.

Para quem busca soluções além da dependência da ajuda e do alívio da dívida, a reformulação da arquitetura financeira global para enfrentar a fuga de capitais e a sonegação fiscal é uma prioridade importante. Essa é uma luta que afeta a todas as pessoas. Junte-se a nós! ■

Os temas da fuga de capitais e sonegação de impostos, quase totalmente ignorados por tanto tempo, estão se deslocando para o centro dos debates. Ao mesmo tempo, o debate sobre a corrupção está deslocando seu foco para o papel daqueles que a habilitam e para os paraísos fiscais, por meio dos quais passa tanto dinheiro sujo a caminho dos principais mercados de capitais. As conexões entre lavagem de dinheiro, corrupção, instabilidade dos mercados financeiros e a crescente desigualdade e pobreza estão sendo feitas. Os paraísos fiscais começam a ser identificados como denominador comum de cada um desses problemas.

Referindo-se a esse tema, em março de 2007, a ativista contra a corrupção, Eva Joly, falou sobre a necessidade de levar o debate sobre a corrupção para a fase dois – na qual seria examinado, com muito mais detalhe, o papel de contadores, banqueiros, advogados e centros financeiros *offshore* em possibilitar essas práticas corruptas (Financial Secrecy, 2007). ■

Saiba mais em:

Offshore Watch. Disponível em: <<http://visar.custan.edu/aaba/jerseypage.html>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

Tax Research LLP. Disponível em: <<http://www.taxresearch.org.uk/>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

Tax Justice Blogspot. Disponível em: <<http://www.taxjustice.blogspot.com>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

Referências

BAKER, Raymond. *Capitalism's achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2005.

BOSTON CONSULTING GROUP. *Crafting new approaches to offshore markets*. Global Wealth Report, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.bcg.com/publications/files/WealthJul03website.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2007.

BOYCE, James K.; NDIKUMANA, Léonce. Africa's debt: who owes whom?. In: EPSTEIN, Gerald A. (ed.). *Capital flight and capital controls in developing countries*. Northampton: Edward Elgar, 2005. p. 334-340.

BRITAIN-CATLIN, William. *Offshore: the dark side of the global economy*. Nova York: Farrar, Strauss and Giroux, 2005.

CHRISTENSEN, J.; HAMPTON, Mark. A legislature for hire: the capture of the state in Jersey's Offshore Finance Centre. In: HAMPTON, Mark; ABBOTT, Jason (eds.). *Offshore finance centers and tax havens: the rise of global capital*. Basingstoke: MacMillan, 1999.

COBHAM, Alex. *Tax evasion, tax avoidance and development finance*. Oxford: University of Oxford, set. 2005. (Queen Elizabeth House Working Paper QEHW, n. 129). Disponível em: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps129.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Senado. *Tax haven abuses: the enablers, the tools and secrecy*. Relatório da Subcomissão Permanente de Investigações, Comissão para a Segurança Interna e Assuntos Governamentais, 2006. Disponível em: <<http://www.senate.gov/~levin/newsroom/supporting/2006/PSI.taxhavenabuses.080106.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2007.

FINANCIAL SECRECY. Campaign is beginning to stem the flow of dirty money from Africa to Western banks. *Africa Confidential*, Londres, v. 48, n. 6, 16 mar. 2007.

GRUPO PARLAMENTAR MULTIPARTIDÁRIO SOBRE A ÁFRICA. *The other side of the coin: the UK and corruption in Africa*. Relatório. Reino Unido, mar. 2006. Disponível em: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/other_side_of_the_coin_PDF.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2007.

GUHA, Krishna; BRISCOE, Simon. Globalisation – A share of the spoils: why policymakers fear “lumpy” growth may not benefit all. *Financial Times*, Londres, 28 ago. 2006. Comment & analysis.

HAMPTON, Mark. *The offshore interface: tax havens in the global economy*. Basingstoke: MacMillan, 1996.

JOLY, Eva. “le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption”. *Jornal La Tribune*, Paris, 6 jun. 2007.

MURPHY, Richard; CHRISTENSEN, John; KIMMIS, Jenny. *Tax us if you can*. Londres: Rede pela Justiça Fiscal, set. 2005. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=7&subid=7&idcat=30&idart=30>. Acesso em: 4 nov. 2007.

PALAN, Ronen. “Offshore and the structural enablement of sovereignty”. In: HAMPTON, Mark; ABBOTT, Jason (eds.). *Offshore finance centers and tax havens: the rise of global capital*. Basingstoke: MacMillan, 1999. p.

PERRY, Guillermo E. et al. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. Washington, DC: Banco Mundial, 2006.

REDE PELA JUSTIÇA FISCAL. “The price of offshore”. Reino Unido, mar. 2005. Disponível em: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2007.

_____. *Do we love globalisation?*. 25 jul. 2007. Disponível em: <<http://taxjustice.blogspot.com/search?q=Do+we+love+globalisation%3F>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

REICH, Robert. *The work of nations: preparing ourselves for 21st century capitalism*. Nova York: Ramdon House, 1992.

RICHES, Sam. Lawyers helping to launder money. *Adelaide Advertiser Journal*, Adelaide, 4 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.news.com.au/adelaide/story/0,22606,21843445-5006301,00.html>>. Acesso em: 4 nov. 2007.

TAX JUSTICE FOCUS. The corruption issue. Rede pela Justiça Fiscal, v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_2-2_print_edition_2006.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2007.

_____. The inequality issue. Rede pela Justiça Fiscal, v. 3, n. 1, 2007. Disponível em: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_3-1_final.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2007.

_____. The tax competition issue. Rede pela Justiça Fiscal, v. 2, n. 4, 2006. Disponível em: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_2-4_print.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2007.

Banco Mundial, riscos e previdência social

O Banco Mundial vem demonstrando persistência peculiar na promoção de sistemas privatizados de previdência social. Desde a década de 1980, políticas de privatização para os sistemas de aposentadoria foram consistentemente implementadas – mesmo diante de estudos do próprio banco indicando que não há como comprovar o sucesso dessas reformas. Esse enfoque, atualmente rotulado de “gestão do risco social”, pretende complementar os sistemas de proteção social existentes. Contudo, o papel dos governos é limitado à compensação das falhas do mercado.

Antonio Tricarico *

Desde a década de 1980, as reformas estruturais realizadas pelo Banco Mundial deslocaram sistematicamente o equilíbrio do risco social das instituições estatais para os ombros dos indivíduos. Por exemplo, a política do Banco Mundial de priorizar a reestruturação e o desenvolvimento dos sistemas financeiros é dirigida, cada vez mais, à reforma das instituições públicas de previdência social, envolvendo a privatização dos sistemas de aposentadoria. Essa política eleva os riscos da longevidade para os indivíduos, especialmente quando reduz o papel da participação comum na cobertura dos riscos e torna os indivíduos responsáveis por possuírem economias pessoais suficientes para cobrir as necessidades de consumo durante a aposentadoria.

Em 12 países latino-americanos, a começar pelo Chile, em 1981, os sistemas públicos de aposentadoria de caráter beneficiário e de repartição simples – nos quais a aposentadoria da população idosa é financiada por contribuições pagas pela classe trabalhadora – foram substancialmente reduzidos. Além disso, contas de poupança individuais obrigatórias e planos de previdência voluntários foram acrescentados à reforma previdenciária em um processo conhecido como regime de “múltiplos pilares”.

Essa obstinação do Banco Mundial em promover sistemas privatizados tem sido peculiar, pois as evidências – incluindo dados do próprio banco – indicam que sistemas bem administrados do setor público, como o sistema de previdência social dos Estados Unidos, são bem mais eficientes que os sistemas privatizados. Na verdade, as despesas administrativas adicionais dos sistemas privatizados vêm diretamente do dinheiro que as pessoas aposentadas, de outra forma, receberiam, baixando os benefícios da aposentadoria em até um terço quando comparados com um sistema de previdência social pública bem administrado.

As despesas administrativas drenadas das economias da classe trabalhadora em um sistema privatizado são os honorários e as comissões da indústria financeira – o que explica o interesse

em promover a privatização nos Estados Unidos e em outros lugares. Por exemplo, empresas americanas, como a Merrill Lynch, são algumas das maiores beneficiárias da privatização da previdência social em países em desenvolvimento como o Chile.

O Banco Mundial tem sido muito bem-sucedido na promoção dessa abordagem neoliberal no campo da política social, entrando em um campo da ação pública dominado, até a década de 1990, pela agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A oportunidade surgiu com a avaliação crítica da adequação contínua e universal da Convenção 102 da OIT sobre padrões mínimos na previdência social, assinada em 1952.

Conforme definido por essa convenção, as abordagens contributivas convencionais para a provisão da previdência social são mecanismos inerentemente insatisfatórios para o financiamento e a oferta de proteção social à maioria das populações dos países menos desenvolvidos. Em especial, a baixa cobertura da população – cerca de 10% contra 80% nos países industrializados – continua a solapar a legitimidade dos planos de contribuição obrigatória.

Estima-se que os problemas de pobreza crônica e a insegurança por ela trazida afetam mais de três quartos da população mundial sem acesso a programas formais de previdência – incluindo mais de um terço da população mundial sem qualquer forma de proteção social.

Previdência pública na mira

É bastante irônica a rapidez com que o Banco Mundial substituiu a OIT na tradicional função de repositório institucional do conhecimento no campo da política de proteção social e, em particular, na área de aposentadorias. Não deve ser ignorado que um fator contributivo para o fracasso dos mecanismos de previdência social convencionais em fornecer cobertura mais adequada é o impacto negativo das agendas políticas antiestatais – e de inspiração neoliberal – dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) do Banco Mundial sobre as taxas de emprego no setor formal nas economias em processo de ajuste e em transição.

O ataque do Banco Mundial aos sistemas de previdência social do setor público é tanto direto como indireto. Os ataques indiretos são mais

importantes para os países industrializados. O Banco Mundial promoveu vigorosamente a idéia de que sistemas de previdência social, como o dos Estados Unidos, são insustentáveis. Isso foi feito claramente em um decisivo livro sobre a reforma previdenciária, publicado em 1994, com o título *Averting the old age crisis* (Banco Mundial, 1994) – *Como evitar a crise da velhice*. O título deixa implícito que vidas mais longas, resultantes de riqueza e de tecnologia médica aprimorada, vão impor às nações um ônus insuportável, a menos que os sistemas de previdência social sejam radicalmente modificados.

A premissa básica do livro tem sido amplamente criticada (ver Baker, 2001). Há mais de um século, a esperança de vida cresce rapidamente nas nações industrializadas. Na maioria dos países industrializados – incluindo os Estados Unidos –, o aumento nos gastos com programas de previdência social nos últimos 30 a 40 anos foi efetivamente maior (quando medido com relação ao tamanho da economia) que o projetado para os próximos 30 a 40 anos. Conclui-se que o Banco Mundial poderia ter escrito *Averting the old age crisis* com maior propriedade em 1960 de que em 1994.

A falta de evidências para fundamentar essa premissa básica não impediu que o livro fosse extremamente útil para grupos políticos interessados na privatização dos sistemas de previdência social em todo o mundo. Vale observar que Estelle James – que liderou a equipe de pesquisadores(as) responsável pela publicação – é, atualmente, integrante da comissão presidencial de George W. Bush para privatizar a previdência social norte-americana.

O papel do Banco Mundial na promoção da privatização e de reformas estruturais de sistemas de previdência social no mundo em desenvolvimento tem sido bem mais direto. Além de fornecer apoio retórico aos interesses ideológicos e financeiros que defendem a privatização, o Banco Mundial também forneceu empréstimos e assistência técnica às nações que privatizaram os sistemas de previdência social, principalmente na América Latina, no Caribe e nos países do Leste Europeu. (BGRF, Bepa OC 2007)

Entretanto, em 1999, as primeiras vozes críticas começaram a surgir dentro do banco contra o enfoque ideológico para a reforma estrutural

* Campanha pela Reforma do Banco Mundial – Itália.

dos sistemas de aposentadoria. Em especial, o então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, que procurou alterar o apoio obstinado do banco aos sistemas privatizados de previdência social, sendo co-autor de um documento no qual enfatizava que muitas das razões oferecidas para preferir sistemas privatizados de previdência social não tinham bases reais. Ele estimulou abertamente a instituição a repensar a abordagem do assunto ao desmontar criticamente dez mitos sobre os sistemas de previdência social (Orszag; Stiglitz, 2001).¹

Embora reconhecendo que os problemas motivadores das reformas previdenciárias eram reais, Joseph Stiglitz observou que os argumentos mais utilizados para promover contas de aposentadoria individuais não são comprovados – nem na teoria nem na prática. O estudo concluiu que “os formuladores de políticas precisavam adotar um enfoque com bem mais nuances quanto à reforma previdenciária que aquele oferecido pela interpretação comum de *Averting the old age crisis*”. Ademais, Joseph Stiglitz deixou claro que o critério uniforme promovido pelo banco até então poderia não se adequar a contextos e situações diferentes.

Nova “gestão do risco social”

Para reagir a essas críticas e enfrentar as preocupações a respeito das limitações de cobertura dos sistemas de proteção social de contribuição formal e semiformal, o Banco Mundial conceitualizou sua nova abordagem à proteção social com base no enfoque de “gestão do risco social” (GRS). Em 2000, o relatório produzido pelo banco sobre o desenvolvimento mundial do Banco Mundial apresentou seu novo marco de referência de política para “atacar a pobreza” (que também era o título do relatório). Significativamente, por ocasião da definição das MDMs (Haarbrink OC 2007) na Declaração do Milênio da ONU, o banco declarou a intenção de reconceitualizar a política social como gestão do risco social.

O objetivo político central da GRS – cujo marco conceitual utiliza a terminologia comum da gestão de riscos e do seguro comercial e se inspira nas abordagens do bem-estar baseadas nos ativos – é o alívio da pobreza extrema por meio da melhor administração dos riscos, definida de maneira ampla para incluir a proteção contra os perigos ou eventos de risco sociais, econômicos, políticos, ambientais, do mercado de trabalho e outros riscos não trabalhistas.

1 Esse texto foi apresentado na conferência denominada “New ideas about old age security” (Novas idéias sobre a aposentadoria), realizada no Banco Mundial, nos dias 14 e 15 de setembro de 1999, em Washington, DC.

A PRIVATIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA DO SUL

Andrea Baranes *

Há mais de 30 anos, a dívida externa de muitos países do Sul – especialmente a de alguns dos países mais pobres – vem impedindo o desenvolvimento, a luta contra a pobreza e o financiamento da seguridade social dessas nações.

Os governos do Norte e as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – principais responsáveis por essa situação insustentável –, declararam, repetidamente, sua disposição de libertar os países mais pobres do ônus dessa dívida e confirmaram a necessidade de encontrar uma solução apropriada. No entanto, as declarações feitas e as iniciativas formuladas, como as que surgiram durante a Cúpula do G-8 em Gleneagles, Escócia, em 2005, produziram poucos resultados.

Atualmente, os países pobres e altamente endividados enfrentam nova ameaça ao serem obrigados a negociar com novos credores que prestam ainda menos atenção às suas necessidades e reivindicações: as instituições financeiras privadas.

Nos últimos anos, parte crescente da dívida externa em poder de agências de crédito para exportação, de bancos privados e, em alguns casos, até de países do Norte foi vendida nos mercados financeiros secundários e é

controlada por instituições altamente especulativas, como os fundos PE e os fundos de *hedge* (Carvalho OC 2007).

O mecanismo por meio do qual essa dívida escapou de instituições publicamente controladas, como as agências de crédito para exportação, para os mercados especulativos é denominado securitização. Trata-se de um instrumento utilizado por uma instituição financeira para vender créditos de risco a um preço com desconto para outra empresa financeira ou para o mercado financeiro secundário.

Após esse processo, fica muito difícil – e, em alguns casos, quase impossível – saber quem controla uma parte significativa da dívida externa de alguns dos países mais pobres. Como resultado, qualquer iniciativa futura tomada no âmbito internacional para eliminar parte da dívida poderia ser seriamente frustrada por esses novos mecanismos financeiros.

Muitos países do Sul precisam lutar contra essa nova ameaça à concretização de seus direitos humanos e sociais fundamentais. A securitização e a privatização da dívida são apenas um dos mecanismos financeiros que produzem impactos adversos graves sobre os habitantes mais pobres do planeta. É urgente estabelecer e fazer cumprir regras adequadas, nacionais e internacionais, para regular e controlar as potências financeiras e econômicas, a fim de trazê-las de volta a seu papel original: ajudar as pessoas a melhorar suas vidas, em vez de ameaçá-las seriamente. ■

* Fundação Cultural Responsabilidade Ética. *Social Watch* Itália.

A gestão do risco social foi apresentada como tendo papel duplo: a proteção da subsistência básica e a promoção da aceitação do risco. Como tal, o enfoque GRS para a proteção social difere das abordagens de política social convencionais, nas quais as razões fundamentais para a intervenção da política social são explicadas por questões tão variadas quanto as falhas do mercado, a solidariedade e a obrigação mútua.

Por meio da ênfase no papel duplo dos instrumentos de gestão de risco, a GRS pretende empoderar a pessoa pobre crônica desenvolvendo-lhe a capacidade para aliviar os riscos previsíveis do mercado de trabalho – e outros riscos de mercado não trabalhistas – com base no acesso crescente a uma gama diversificada de ativos, ao mesmo tempo que estimula uma atitude (empresarial) de aceitação de maiores riscos.

A GRS tem como meta reduzir o papel estatal na distribuição de riscos e, ao mesmo tempo, estimular maior protagonismo do setor privado na concessão de instrumentos de diminuição do risco individual. Esse enfoque da GRS tem importância porque, ao priorizar o repasse pelo setor privado dos instrumentos de alívio dos riscos individuais, os indivíduos sem meios financeiros suficientes para adquirir produtos de previdência comercial terão maior probabilidade de tolerar graus mais acentuados de risco. Portanto, a meta geral do novo enfoque é a diminuição do risco, e não a satisfação das necessidades.

Em geral, a preocupação com a abordagem da GRS – e, em especial, com seu desejo explícito de limitar ainda mais o escopo da previdência social formal – é que, provavelmente, um número maior de indivíduos será cada vez mais dependente dos

OS FATOS FALAM

Dez anos após teorizar sobre a abordagem extrema à reforma previdenciária no livro *Averting the old age crisis*, o Banco Mundial realizou revisão preliminar da experiência em reforma previdenciária na América Latina, com alguns resultados surpreendentes (ver Gill; Packard; Yermo, 2004).

De acordo com o banco, os governos da América Latina que efetuaram uma renovação estrutural em seus sistemas previdenciários nacionais melhoraram sua posição orçamentária, tornaram as aposentadorias públicas mais equitativas e estimularam a poupança e o investimento. Mas o economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe, Guillermo Perry, admitiu abertamente que “o fracasso em estender a cobertura a um segmento mais amplo da sociedade torna prematuro chamar de sucesso essas reformas. A pobreza na velhice permanece um risco significativo para os cidadãos e as cidadãs da região” (Banco Mundial, 2004). Ademais, o estudo do banco ressaltou que mais da metade de todos os trabalhadores e trabalhadoras é excluída até da mera aparência de uma rede de proteção social durante sua velhice.

No caso específico do Chile (ver Anrig; Wasow, 2004), foi verificado que as contas de investimento de pessoas aposentadas eram bem menores que o originalmente previsto – tão baixas que 41% das pessoas com direito a receber pensões continuavam a trabalhar. Comissões extorsivas e outros custos administrativos haviam engolido grandes parcelas dessas contas (até 50%), e os custos de transição para um sistema privatizado foram bem mais elevados do que originalmente projetados, em parte porque o governo foi obrigado a fornecer subsídios para trabalhadores e trabalhadoras que deixassem de acumular dinheiro suficiente em suas contas para receber uma pensão mínima.

Contudo, o banco limitou a autocrítica à necessidade geral de melhorar os mecanismos baseados no mercado para consertar os problemas pendentes do sistema privatizado e à necessidade particular de prestar mais atenção e assegurar que os planos de previdência administrados pelas empresas privadas fossem eficientes, oferecendo a trabalhadores e trabalhadoras afiliados, e a suas famílias, a melhor cobertura possível a preços competitivos. Ao fazer isso, o banco evitou responder à pergunta original que o levou ao negócio de reforma da previdência social: como ampliar a cobertura para a pessoa idosa pobre? Apesar disso, finalmente reconheceu, após uma década, que os governos devem prestar muito mais atenção à função de prevenção da pobreza dos sistemas de aposentadoria nacionais. ■

em duas premissas. Primeiro, há a premissa de que as instituições estatais nos países em desenvolvimento nunca estarão em posição de fornecer nada além das formas mais limitadas de proteção social. De modo problemático, essa perspectiva parece negar a possibilidade do progresso social. Segundo, o marco da GRS parece ter sido construído com base na premissa de que os países em desenvolvimento devem buscar, ativamente, implementar estratégias de proteção social que limitem a ação estatal apenas aos gastos sociais focalizados.

Esses pressupostos possuem implicações graves para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Para as pessoas pobres idosas, a GRS poderá ser duplamente problemática. Por um lado, essas pessoas, particularmente nos países menos desenvolvidos, têm probabilidades cada vez maiores de se tornarem atores marginais nos mercados de trabalho e nas economias domésticas à proporção que envelhecem. Por outro, têm, progressivamente, menor probabilidade de acesso a “ativos” que pudessem ser utilizados para aliviar esses riscos, previstos ou não. Assim, parte da solução do problema de baixa cobertura de proteção social para as pessoas mais idosas, especialmente nos países menos desenvolvidos, deve estar na provisão universal de benefícios em dinheiro financiado por impostos – algo altamente criticado pelo banco.

Nos países em desenvolvimento, a proteção das pessoas idosas deve ser vista como de importância estratégica nos programas de desenvolvimento econômico e social. É reconhecido que as pessoas idosas têm um papel importante em grupos familiares extensos ajudando a reduzir as influências desestabilizadoras da crescente urbanização, da migração da força de trabalho – e, na África Meridional, em especial, dos impactos debilitantes do HIV/Aids. Isso ocorre porque a família tem sido, tradicionalmente, o mecanismo de proteção social disponível mais importante, e às vezes o único, para muitas pessoas no mundo em desenvolvimento. Portanto, prover as pessoas mais idosas de “ativos” na forma de benefícios em dinheiro garantirá que elas continuem a ter valor na função de cuidar da família e como membros da comunidade.

Finalmente, ainda está por ser comprovado que as abordagens da GRS à proteção social podem fornecer um marco de referência para retirar as pessoas da pobreza a longo prazo. De uma perspectiva conceitual, o marco da GRS depende, excessivamente, de estratégias paliativas para responder seu autoproclamado papel na gestão do risco social. Para as pessoas mais idosas pobres e marginalizadas, sem qualquer acesso às oportunidades do mercado de trabalho ou aos ativos aliviadores de risco, o único mecanismo institucional viável para a proteção social permanece sendo o Estado.

mecanismos paliativos da rede de proteção social pública, ainda que complementados por estratégias informais de sobrevivência potencialmente ilegais.

Certamente, um sistema eficaz de gestão do risco social deveria reduzir a necessidade de estratégias paliativas, e não aumentar. Tal situação é claramente indesejável e, na verdade, vai contra o mantra neoliberal de aumentar o empoderamento individual ao reduzir a dependência de instituições estatais.

Um grau similar de incerteza permanece com relação à expectativa da GRS de que a propriedade de ativos estimulará uma bem-sucedida aceitação dos riscos. Dentro do marco da GRS, pressupõe-se que, se as pessoas pobres pudessem se envolver em atividades mais arriscadas e de retorno potencialmente mais elevados, teriam possibilidade de sair da pobreza crônica. Parece bastante inapropriado, e é uma generalização desmedida, sugerir que as pessoas mais pobres, por falta de ativos e de capital social, evitam “envolver-se em atividades mais arriscadas, porém de retorno mais alto” (Holgmann; Jorgensen, 2000).

Estado e pobreza

Um problema-chave na análise da GRS é a dificuldade em delimitar os parâmetros da ação estatal. Apesar da intenção declarada da GRS de complementar os sistemas de proteção social existentes, o papel “reposicionado” de proteção social do governo é apresentado de modo um tanto prescritivo e limitado, apenas como um meio de compensar a falha do mercado.

Por exemplo, Robert Holzmann e Steen Jorgensen referem-se ao papel do governo como fornecedor de instrumentos de gestão de risco quando o setor privado falha ou como operador da redistribuição da renda se os resultados do mercado são considerados inaceitáveis do ponto de vista do bem-estar societal. No entanto, as expectativas limitadas do banco no tocante ao papel desejado para os governos na provisão de proteção social são apresentadas mais claramente quando sugere que o Estado deve fornecer “redes de proteção social para lidar com o risco” (Holgmann; Jorgensen, 2000). A ênfase dada pelo banco a estratégias paliativas sugere que o marco da GRS é construído com base

Portanto, o desenvolvimento de política nos países menos desenvolvidos, que dão prioridade ao papel estratégico da provisão universal de aposentadorias financiadas por impostos, forneceria um mecanismo mais imediato para ajudar a aliviar os riscos do ciclo de vida e ajudar a retirar as pessoas idosas da pobreza (McKinnon, 2004).

Estratégia controversa

O marco da GRS e seus pressupostos equivocados também estão no cerne do enfoque da Estratégia de Saúde, Nutrição e População do Banco Mundial, elaborada em 2006 para o período de dez anos, que apresenta um diagnóstico incorreto e, conseqüentemente, uma proposta incorreta de reforma (Oxfam Great Britain, 2007).

Mais uma vez (como no caso da política de previdência social e a OIT), o banco cooperou pouquíssimo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) e ignorou a maior parte da pesquisa, assessoria política e assistência técnica já oferecidas por essa instituição aos governos dos países em desenvolvimento.

A seleção tendenciosa de pesquisa e análise para fundamentar a nova estratégia de saúde está levando o banco a agravar ainda mais as carências existentes de trabalhadores(as) da saúde, a solapar ainda mais os sistemas de saúde pública, particularmente em países de baixa renda, e a reforçar sistemas de dois patamares, a cujos benefícios as pessoas pobres continuarão sem acesso.

A análise feita pela equipe do banco para a nova estratégia de saúde supõe que os patamares de pagamento em dinheiro são uma indicação da capacidade e da disposição de pagar pelo serviço, apesar de uma pesquisa citada no mesmo documento demonstrar que esses pagamentos levaram milhões de pessoas marginalizadas à pobreza mais profunda.

A análise ainda propõe aumentar a contratação terceirizada de serviços de saúde do setor privado e a promoção de sistemas de seguro social. O diagnóstico considera a atual situação como fato consumado para o futuro e não procura meios de melhorar a capacidade do sistema público. Por exemplo, não resolve a aguda escassez de profissionais da saúde. De acordo com a OMS, são necessários mais 4,2 milhões de médicos(as), enfermeiros(as) e trabalhadores(as) de apoio no mundo todo.

Esse diagnóstico também não trata da capacidade do setor público para coordenar, regulamentar e harmonizar sistemas de saúde sustentáveis e robustos. Ao fazer isso, a abordagem do banco ignora as evidências de que os governos de países pobres não são capazes de regulamentar, com eficácia, os provedores de saúde privados e incentivá-los a ofertarem acesso equitativo aos serviços para todas as pessoas. Tais países necessitam do

enfoque oposto: investimento maior em instituições públicas que forneçam serviços diretamente financiados pelas receitas nacionais. Na verdade, essa é a única maneira pela qual os serviços de saúde dos países – incluindo os países desenvolvidos – obtiveram sucesso no fornecimento de serviços de saúde com base na necessidade, e não na capacidade, de pagamento.

Aparentemente, esse viés ideológico na pesquisa do Banco Mundial não é exceção. Recente auditoria independente na pesquisa do banco – que examinou mais de 4 mil atividades realizadas de 1998 a 2005 – verificou que em vez de as políticas serem formuladas com base em análise equilibrada de ampla gama de pesquisas eram, muitas vezes, formuladas com base na preferência histórica e apoiadas por pesquisa seletiva e análise distorcida (Banerjee *et al.* 2006).

O painel que realizou a avaliação, composto de figuras acadêmicas eminentes, fez críticas substanciais à maneira como a pesquisa do Banco Mundial foi utilizada para fazer proselitismo em prol das políticas da própria instituição, muitas vezes sem ter uma visão equilibrada das evidências e a ponto de o “grau de auto-referência atingir quase o nível da paródia”. Essas conclusões também são apoiadas por pesquisa recente realizada pelo governo da Noruega sobre as condicionalidades da política econômica do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI): “a fraqueza mais grave dos relatórios das instituições financeiras internacionais é seu ponto de partida bastante estreito do ponto de vista metodológico e disciplinar” (Bull *et al.* 2007).

Os pressupostos do enfoque da GRS também estão no cerne das soluções baseadas no mercado propostas pelo banco para ampliar o acesso à proteção social no setor da saúde. Em particular, o banco propõe a sistematização dos patamares de pagamentos em sistemas formais com base em seguro. Nos países pobres, onde a maioria da população vive com menos de US\$ 2 por dia, não há evidências de que esse enfoque ajude a construir sistemas de saúde equitativos. Ao contrário, há provas de que os sistemas de financiamento público são mais capazes de fornecer acesso universal e equitativo aos serviços em contextos de baixa renda.

Ao optar por essa questionável solução, o banco reduziu deliberadamente o papel do Estado e da intervenção pública com base no pressuposto ideológico, e não comprovado, de que os provedores de saúde privados são mais responsáveis, de qualidade mais alta e mais eficientes que os provedores públicos. Trabalhadores e trabalhadoras do setor público são apresentados como corruptos, sem nenhuma análise sobre os motivos dessa corrupção ou sobre como e por que a corrupção maciça também ocorre em contratos

LUTA INDIVIDUAL?

O elemento do marco da GRS que refocaliza a política social no estímulo à aceitação do risco individual é potencialmente problemático. O fracasso das abordagens convencionais de políticas sociais públicas em reduzir, satisfatoriamente, a pobreza nos países em desenvolvimento, e, por outro lado, sua contribuição – principalmente pelas distorções do mercado de trabalho – na criação de um segmento de pessoas despossuídas dependente da assistência social pública em economias desenvolvidas são, geralmente, retratadas como um sinal de fracasso do Estado.

De acordo com essa abordagem, deve-se supor que a ênfase da GRS na necessidade de a pessoa assumir um papel cada vez mais proativo e inerentemente arriscado na luta personalizada contra a pobreza permitirá que ela seja definida como um fracasso individual – ao menos numa perspectiva neoliberal.

Conseqüentemente, em alguns casos, o enfoque da GRS para a proteção social poderá contribuir para aumentar a exclusão social e econômica das pessoas pobres. Aqueles indivíduos que permanecerem na pobreza, por quaisquer razões, provavelmente enfrentarão um grau maior de estigmatização até serem vistos como se estivessem numa “situação patológica” (Vilas, 1996). Assim, com a possível exceção das pessoas verdadeiramente indigentes, pode-se chegar a pensar que a pobreza crônica não merece e está fora de qualquer possibilidade de ajuda. Essa visão inaceitável solapa estruturalmente a crença de que a proteção social é um direito fundamental de cidadãos e cidadãs.

As atividades de maior risco, por definição, prometem retornos mais elevados quando são bem-sucedidas, mas também a probabilidade de graves e potencialmente catastróficas perdas quando falham. Assim, em princípio, poderá ser inapropriado para uma organização internacional como o Banco Mundial estimular os indivíduos a se envolverem em atividades que contêm o potencial inerente de provocar perdas (Banco Mundial, 2004). ■

com provedores privados. A estratégia do banco ignora a evidência de reformas bem sucedidas para fortalecer o treinamento, o recrutamento e a manutenção de trabalhadores e trabalhadoras do setor de saúde pública mais motivados e bem-pagos. Propõe, apenas, evitar o setor público a favor de um setor privado falsamente valorizado. Ao promover a provisão de serviços privados, a estratégia está, praticamente, promovendo a migração interna do setor público para o privado e, assim, uma fragmentação ainda maior dos sistemas de saúde pública.

Limitações indevidas

Deve-se observar que a nova estratégia de saúde tem por finalidade apenas aconselhar os países pobres sobre reformas dentro dos limites de sua capacidade fiscal e de absorção. Entretanto, o Banco Mundial deveria auxiliar os países beneficiários a superar essas restrições, em vez de as considerar como um fato consumado.

O banco não deve pressionar esses países a serem “seletivos e realistas” a respeito dos resultados que podem alcançar nesse campo. Pelo contrário, deve ajudá-los a oferecer um pacote abrangente de serviços de saúde para a população. Nesse particular, a estratégia deixa de reconhecer o impacto das políticas do FMI na capacidade desses países para enfrentar, de maneira adequada, a crise de recursos humanos e fornecer acesso universal ao atendimento de saúde de qualidade para todas as pessoas.

Em julho de 2007, o grupo de trabalho do Centro para o Desenvolvimento Global que examina o FMI e gastos de saúde – presidido pelo ex-funcionário do FMI David Goldsbrough e que incluiu funcionários(as), acadêmicos(as) e representantes da sociedade civil – verificou que o FMI havia limitado indevidamente as opções de políticas dos países. O grupo analisou, em detalhe, os casos específicos de Moçambique, Ruanda e Zâmbia e concluiu que “programas fiscais apoiados pelo FMI, muitas vezes, têm sido excessivamente conservadores ou avessos ao risco. Em muitos casos, eles indevidamente estreitaram o espaço das políticas ao não investigar suficientemente opções fiscais mais ambiciosas, mas ainda potencialmente viáveis de gastos e ajuda mais altos” (Centro para o Desenvolvimento Global, 2007). O grupo de trabalho fez uma série de recomendações para as instituições financeiras internacionais, incluindo a necessidade de ajudar os países a explorar uma variedade maior de opções para o déficit fiscal e os gastos públicos e diminuir os tetos salariais de quase todos os programas sociais. ■

Referências

- ANRIG JR., Greg; WASOW, Bernard. *Twelve reasons why privatising social security is a bad idea*. The Century Foundation, 14 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.socsec.org/publications.asp?pubid=503>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BAKER, Doyle. *The World Bank's attack on social security*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2001.
- BANERJEE, Abhijit et al. *An evaluation of World Bank research 1998-2005*. Washington, DC: Banco Mundial, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166494/RESEARCH-EVALUATION-2006-Main-Report.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.
- _____. Keeping the promise of old age income security in Latin America. Comunicado de imprensa, 13 dec. 2004. Disponível em: <<http://wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/146EBA3371508E785256CBB005C29B4?Opendocument>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BULL, Benedicte et al. *The World Bank's and the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: current issues and practices*. Oslo: Centre for Development and the Environment/ University of Oslo, 2007 (SUM Report, n. 13, preparado para o Ministério de Relações Exteriores da Noruega). Disponível em: <http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/report_13.pdf>. Acesso em: 26 out. 2007.
- CENTRO PARA O DESENVOLVIMENTO GLOBAL. *Does de IMF constrain health spending in poor countries? Evidence and an agenda for action*. Washington, DC, 2007 (Relatório do grupo de trabalho sobre programas do FMI e gastos com a saúde). Disponível em: <http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF_Report.pdf>. Acesso em: 26 out. 2007.
- GILL, Indermint; PACKARD, Truman; YERMO, Juan. *Keeping the promise of social security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial; Palo Alto: Stanford University Press, 2004.
- HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. *Social management: a new conceptual framework for social protection, and beyond*. Washington, DC: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper, n. 6).
- MCKINNON, Roddy. Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?. *Journal of Risk Research*, Londres, v. 7, n. 3, p. 293-314, abr. 2004.
- ORSZAG, Peter; STIGLITZ, Joseph E. *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*. In: HOLMAN, R.; STIGLITZ, Joseph (eds.). *New ideas about old age security*. Washington, DC: Banco Mundial, 2001. p. 17-56.
- OXFAM GREAT BRITAIN. World Bank health strategy and the need for more balanced research and analysis across the bank. Oxfam *Briefing Paper* para as Organizações da Sociedade Civil apresentado na Reunião dos Diretores Executivos do Banco Mundial da União Européia. Bruxelas, 6 feb. 2007.
- VILAS, Carlos. Neoliberal social policy: managing poverty (somehow). *Nacla Report on the Americas* – Revista da North American Congress on Latin America (Nacla), Nova York, v. 29, n. 6, p. 16-25, maio/jun. 1996

© UMA DÉCADA DE MONITORAMENTO

O desafio da intervenção criativa

Celia Lessa Kerstenetzky*

Avaliar dez anos de intervenção¹ no debate público sobre a questão social, no Brasil, não é tarefa trivial – a missão, quase impossível, é captar o espírito do tempo tal qual materializado nas edições do relatório. Como esse espírito é, em suas manifestações, múltiplo, a tarefa de captá-lo torna-se, em certa medida, detetivesca e, possivelmente, reveladora mais do espírito do intérprete que de seu objeto. Feitas essas advertências iniciais, vamos à tarefa possível.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que as edições do *Observatório da Cidadania (OC)* feitas até agora são, em boa medida, a documentação da reflexão de parte significativa de organizações da sociedade civil (OSCs) brasileira sobre os experimentos de políticas públicas levados a cabo nos marcos constitucionais da Carta de 1988 e da consolidação da democracia brasileira (após duas eleições presidenciais consecutivas).

Nesse período, importantes inovações democráticas foram introduzidas no país, como a descentralização das políticas públicas e a institucionalização de formas de controle democrático direto, com a experiência dos conselhos municipais e o crescente envolvimento de OSCs na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas, quando não em sua concepção. Mas essa década também foi marcada por resultados econômicos pífios e por uma opção de inserção no mundo globalizado que estreitou a autonomia decisória dos governos democráticos quanto a decisões de política econômica.

Vivemos, pois, sob o domínio de um paradoxo: de um lado, inéditas oportunidades para a organização e a vocalização de demandas de vários setores da população para além do espaço democrático tradicional oferecido pelo sistema partidário; de outro, exíguos recursos materiais para atender a várias dessas demandas, em parte por conta da opção de gestão macroeconômica adotada pelos governos no período.

Ao longo da década, a democracia se espalhou pelo continente sul-americano. Possivelmente, esse paradoxo foi vivenciado, em maior ou menor grau, por outros países da região. No caso brasileiro, o contraste entre a pujança criativa do experimento político e a peculiar falta de ousadia macroeconômica talvez tenha sido mais chocante.

Quando se fala de ousadia, não significa falar de experimentação irresponsável, no sentido fiscal ou monetário da expressão. Trata-se, simplesmente, de considerar que o imperativo de uma gestão pública social responsável requer, para além do zelo com a saúde das contas públicas, a regulação dos fluxos de capital que entram e saem livremente do país – cuja volatilidade tem sido o maior condicionante de nossa gestão macroeconômica e, por consequência, social.

De um modo ou de outro, essa tensão entre política democrática, propensa à expansividade, e política econômica, inclinada à timidez, marcou a personalidade pública brasileira no fim do século XX e começo do século XXI. Esse traço está assinalado, de modo mais ou menos explícito, nas várias contribuições às edições do *OC*.

Neste texto, será apresentada uma síntese crítica das várias contribuições para identificar temas, abordagens e referenciais normativos.² Em seguida, realçaremos a temática de fundo, na verdade, a tese compartilhada de uma relação mal-sucedida entre a política econômica e o desenvolvimento social. Na terceira parte, serão considerados alguns desdobramentos possíveis – modos de relacionamento cooperativo entre política econômica e desenvolvimento social, além de interrogações para o movimento social organizado. Finalmente, na última parte, haverá sugestões para a inclusão de algumas temáticas nas edições futuras do *OC*.

Por dentro dos relatórios

Coerentemente com a missão de monitorar os compromissos assumidos pelo país no âmbito do chamado Ciclo Social da Organização das Nações Unidas (ONU), muitos temas estiveram presentes nas dez edições do relatório, cobrindo amplo espectro de questões relevantes para o desenvolvimento social.

Antes de analisarmos a distribuição de temas e abordagens, seguem algumas informações sobre “quem fala”, “como” e “para quem”. De modo geral,

os(as) articulistas eram membros ou consultores(as) de OSCs – alguns integraram o governo, dois deles como ministros –, mas há, também, contribuições de especialistas do meio acadêmico.

Dados oficiais (raramente *surveys* e pesquisas diretas), fontes bibliográficas de organismos oficiais, nacionais e internacionais, e referências acadêmicas, além da produção bibliográfica das próprias OSCs, foram utilizados como fonte de informação e referência na maioria dos textos.

Em geral, houve preocupação com a clareza e com o alcance de um público mais abrangente que as OSCs. Esses aspectos denotam uma saudável busca de credibilidade e de maior abrangência, de modo a maximizar a eficácia da intervenção da rede no debate público sobre desenvolvimento social. Uma vez conquistado esse espaço, o *OC* pode inovar, disseminando informações e análises que se beneficiem do conhecimento local adquirido na prática das OSCs.

Do ponto de vista da frequência absoluta dos temas, a questão social foi diretamente contemplada em nove relatórios e 12 capítulos. Dois capítulos abordaram a questão no contexto de sua interação com a política econômica, sendo um particularmente feliz na explicitação dessa ligação, ao traçar os mecanismos distributivos perversos que conectam a gestão macroeconômica e os resultados econômicos de diferentes grupos sociais (Carvalho, *OC* 2005; Carvalho; Kerstenetzky, *OC* 2000).

A questão social também é tratada a partir de aspectos específicos, como saúde (quatro artigos), educação (um artigo) e questão agrária (um artigo). O tratamento dado à questão social é bastante variado, abrangendo descrição e análise de indicadores sociais; relações estruturais entre pobreza e desigualdade, e entre desigualdade de riqueza, de renda e de condições de vida; avaliação genérica de políticas sociais efetivamente adotadas e simulações envolvendo políticas alternativas; referenciais normativos de justiça distributiva e de emancipação humana.

Na compreensão da questão social, os artigos revelaram pressupostos em comum – entre outros, o fato de a pobreza estar relacionada à desigualdade e a desigualdade de renda à desigualdade de riqueza, e de a pobreza se manifestar sob outras formas de privação além da renda – e compartilharam referenciais normativos (justiça social e direitos de cidadania).

Um desdobramento natural, e que permitiria superar o tom um tanto genérico e programático adotado na maioria dos artigos – que se justifica na “primeira fornada”, mas não em reflexões su-

* Professora titular da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1 Este capítulo traz duas avaliações apresentadas durante o seminário comemorativo dos dez anos do *Observatório da Cidadania*, organizado pelo Ibase, em maio de 2007, no Rio de Janeiro.

2 No CD que acompanha esta publicação, há um anexo em que todas as contribuições são agrupadas por temas e resumidas.

cessivas –, seria aprofundar o acompanhamento e a avaliação das políticas sociais compensatórias e estruturais, em especial dos programas de transferência de renda, das políticas de saúde e educação, das políticas de democratização do crédito e da propriedade da terra, bem como do grau de participação da população, por via de várias formas de representação, na concepção, na gestão, no monitoramento e na avaliação dessas políticas.

A análise da *política econômica* foi o segundo tema mais freqüente: esteve em cinco relatórios e em cinco capítulos. O relatório de 2005 representa um avanço na exposição da intimidade entre política econômica e distribuição regressiva da renda. Tanto quanto possível, esse tipo de agenda deve ser perseguida nos relatórios futuros, visto que revela amadurecimento das teses sobre a conexão entre política econômica e desenvolvimento social e indica um foco de atenção importante e fértil.

Temas econômicos apareceram em outros relatórios, revelando a onipresença do fator econômico na discussão do desenvolvimento social. De fato, esse é o paradigma vigente, embora não deva ser visto como exclusivo.

As *desigualdades de gênero* foram abordadas em seis relatórios e sete artigos; as raciais, em seis relatórios e seis artigos. As questões de gênero estavam, principalmente, ainda que não exclusivamente, orientadas para o monitoramento dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito da agenda da ONU, com ênfase nos direitos sexuais e de saúde. Já as questões relativas às desigualdades raciais, possivelmente como consequência da quase ausência de marcos normativos explícitos no âmbito das Nações Unidas, apresentaram-se, principalmente, como abertura de campo para a discussão pública – mais a afirmação de uma questão racial para além da questão social que o ponto de vista do monitoramento de compromissos.

Na argumentação desenvolvida nos artigos, é central a identificação de uma forma de privação relacionada à discriminação racial, a qual justificaria a adoção de políticas públicas de ação afirmativa. Porém, é curiosa a quase ausência de referência à questão das cotas nas universidades públicas, que geraram acalorado debate público no país.

Tanto as questões de gênero como as raciais precisam, ainda, produzir desdobramentos e separar os problemas referentes à questão social dos referentes às questões identitárias (de identidade coletiva, que reivindica, ou não, direitos coletivos): trata-se de um passo necessário e crucial

para esses movimentos. É evidente que políticas identitárias não resolverão as (gravíssimas) questões sociais das mulheres e, especialmente, das pessoas negras, assim como políticas sociais não resolverão reivindicações de identidade coletiva. Nesse particular, chama a atenção o artigo de Jurema Werneck (*OC* 2005), no qual são exibidos os persistentes indicadores de desigualdade sociorracial lado a lado com uma extensa lista de iniciativas públicas de ação afirmativa desenvolvidas ao longo desta década e que, claramente, não tiveram (e possivelmente não terão) a potência necessária para reverter a desigualdade sociorracial: quando cerca de 70% das pessoas pobres brasileiras são negras, o maior impacto sobre a desigualdade racial advirá de políticas sociais antipobreza efetivas.

Direitos humanos, saúde, avaliação de programas, segurança pública, favelas, trabalho e política externa são outros temas que mereceram atenção. Os temas segurança pública, favela e trabalho, que produziram artigos interessantes, deveriam ser revisitados – observando que direitos humanos é, certamente, um tema transversal a esses e outros dos muitos temas tratados sob a etiqueta de desenvolvimento social. Como seguimento do artigo sobre dívida externa, valeria a pena avaliar o tema em termos do seu potencial de ampliar os graus de liberdade dos governantes em matéria de gestão macroeconômica.

A esse respeito, um artigo sobre bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) (Vianna JR., *OC* 1998), que examina a interação entre esses bancos e as políticas públicas brasileiras, assim como o papel das OSCs nas políticas desenhadas pelos BMDs, traz uma temática importante e pouco explorada: o poder de agenda das OSCs nos organismos oficiais multilaterais. Esse poder está relacionado com o empoderamento de organizações e, conseqüentemente, de pessoas normalmente sem voz ou participação. Essas formas de participação parecem importantes na recuperação de espaços de autonomia decisória para governos nacionais. Esta é uma discussão central hoje: quem são os (as) cidadãos(ãs) globais, qual é o espaço público global e como a participação nesse espaço é, ao menos potencialmente, empoderadora de Estados nacionais que, pela inserção no mundo global, acabam tendo sua liberdade de escolher políticas públicas muito limitada?

Certamente, outros temas importantes estão ausentes, o que é inevitável diante da limitação física que impõe uma escolha. A escolha feita é justificável, dada a saliência dos temas no debate público

contemporâneo a essas edições. Porém, o *OC* não deve subestimar seu poder de influenciar a agenda pública e deve antecipar problemas que não estão merecendo atenção ou tratamento adequado.

Econômico x social

Por um bom tempo, a construção da estabilidade da moeda pátria foi a principal política social brasileira, responsável por uma redução substancial da pobreza e da desigualdade. Tal realização fez com que muitos pensassem que a política econômica é, e deve continuar sendo, a principal política social. Entretanto, cessados os efeitos distributivos imediatos do Plano Real – essencialmente, os ganhos reais dos grupos sociais em desvantagem econômica, que eram os mais vulneráveis à inflação –, entraram em operação os seus efeitos anti-sociais.

Na fase de consolidação do plano, a opção pela manutenção de taxas de juros elevadas evidenciou o custo social da moeda estável. A estabilização representou a nova forma assumida pela conexão financeira da desigualdade: em tempos de inflação, ela própria foi o mecanismo financeiro regressivo; em tempos de estabilização, a política estabilizadora é o novo mecanismo financeiro regressivo, pois atrela a política fiscal à dura política monetária.

A política fiscal austera e regressiva, tanto na arrecadação, dada a regressividade da carga tributária, como no gasto, dada a transferência de recursos, por exemplo, do orçamento social para a conta de serviço da dívida pública, tem sido desastrosa para nosso desenvolvimento social, limitando o alcance e a efetividade de (em muitos casos, boas) políticas sociais. Dois capítulos dos relatórios detalham esses problemas (Rocha e Melo, *OC* 2002; Mantega, *OC* 1998).

Nesse sentido, é especialmente preocupante o estado de penúria da educação pública brasileira, em que pesem as lousas à universalização do ensino fundamental, especialmente quando se considera o tempo de permanência das crianças na escola, assim como outros indicadores de qualidade do ensino. Igualmente preocupante é a situação de nossa rede de proteção social mínima: o programa Bolsa Família, apesar de bem-focalizado, deixa de fora cerca de 30% da população elegível e tem seu benefício congelado desde sua implementação, em 2003, até recentemente.

Os relatórios do *OC* refletiram a compreensão de que, essencialmente, a gestão macroeconômica dos últimos dez anos não apenas significou uma pesada restrição ao desenvolvimento social brasileiro, mas, sob certos e importantes aspectos,

agravou nossa questão social. Dadas as fortes restrições sobre o orçamento social, a assistência a famílias em condição de pobreza extrema tem requerido realocações dos gastos sociais em favor de programas de garantia de renda mínima, como o Bolsa Família. Pateticamente, o reforço aos programas de transferência de renda, sem dúvida importante e meritório, não tem, contudo, rendido o alcance pleno de seus objetivos e tem deixado deficitárias outras áreas sociais importantes, como a educação, a saúde e a questão fundiária.

Cenários virtuosos

A relação entre política econômica e desenvolvimento social precisa ser reexaminada para que se esclareça o conjunto de opções. É possível pensar em uma relação virtuosa entre elas? Este seria um projeto interessante para o OC. refletir, sistematicamente, de modo a conceber alternativas.

A título de sugestão, podemos imaginar alguns cenários “virtuosos”. No primeiro, seria exigido da política econômica alinhamento com o desenvolvimento social, tendo como referência algum princípio de justiça distributiva. A política econômica particular ou, alternativamente, o conjunto de políticas econômicas seria obrigado a passar por algum crivo de desenvolvimento social – por exemplo, redução de pobreza e/ou diminuição de desigualdade. Falhando no teste, a alternativa seria liberar a política econômica, desde que se disparasse, automaticamente, um mecanismo compensatório que neutralizasse possíveis efeitos indesejáveis. Falhando a hipótese de um mecanismo compensatório eficiente para neutralizar esses efeitos, a política econômica seria, simplesmente, reprovada e, em decorrência, não implementada.

Essas possibilidades são admitidas, por exemplo, por John Rawls.³ O princípio da diferença de Rawls (parte integrante de um dos princípios de justiça social que propõe) exigiria de uma política econômica que ela melhorasse a situação das pessoas menos favorecidas nessa sociedade específica. Portanto, mesmo sendo incapaz de gerar igualdade, a política econômica engendraria desigualdades que pareceriam justas até mesmo do ponto de vista dos grupos sociais em desvantagem.

Certamente, para John Rawls, esse aspecto de justiça local – a justiça de uma política econômica, como a política monetária ou a política fiscal, de

promover a melhoria da renda das pessoas menos favorecidas, mesmo que não tenha sido desenhada para tal fim – pressupõe que outros aspectos de justiça tenham sido previamente observados. Entre eles, está a igualdade de várias liberdades, como as liberdades civis e políticas, e de acesso a posições e carreiras em condições de igualdade de oportunidades. Portanto, é uma questão, até certo ponto, empírica determinar em que medida uma política de juros elevados afeta negativamente liberdades e oportunidades de pessoas menos favorecidas, e, por isso, não se justifique, nem mesmo, melhorar a posição delas em termos de renda.

Um segundo cenário possível situa a relação entre política econômica e desenvolvimento social em uma dimensão que poderíamos chamar de longo prazo para sublinhar o fato de pensarmos em um *modelo de desenvolvimento*. No interior de um modelo de desenvolvimento, as políticas sociais podem ser pensadas como intimamente articuladas com as políticas econômicas, sejam macro ou microeconômicas. Seu caráter e sua função seriam determinados por um modelo de desenvolvimento no qual estariam também assinaladas funções específicas para as políticas econômicas.

Um dos estudiosos contemporâneos mais importantes dos estados do bem-estar social, Gosta Esping-Andersen, defende a noção de que esses estados têm de ser compreendidos e avaliados a partir do tipo de integração existente entre política econômica e política social e de como essa integração está a serviço de certa concepção de bem-estar social.

Um exemplo dessa articulação reveladora de certo “regime” de bem-estar social é a integração entre políticas ativas de mercado de trabalho e políticas de desemprego em países escandinavos, nas quais se combinariam a reinserção de trabalhadores(as) no mercado de trabalho, por um mecanismo público de coordenação do mercado, com programas de qualificação e requalificação profissional e um generoso seguro-desemprego – com alta taxa de reposição e longa duração.

Outro exemplo, também da Escandinávia, é a política de ampliação da taxa de participação feminina no mercado de trabalho acoplada a políticas públicas de *care* (creches públicas em tempo integral com profissionais qualificados e assistência pública às pessoas idosas). Ainda outro exemplo, mais importante no caso sueco, é o da expansão do emprego público no setor de provisão de bem-estar social (*care*, educação, saúde etc.). É curioso observar que a adoção desse modelo de desenvolvimento pela Suécia não a fez menos

“eficiente”, se a julgarmos, a partir dos cânones de mercado, em termos de crescimento, taxa de participação da força de trabalho e produtividade – os indicadores suecos são compatíveis com os indicadores norte-americanos, mas, ao contrário do modelo norte-americano, também compatíveis com baixos patamares de desigualdade de renda (os mais baixos do mundo), revelam um modelo solidarístico de bem-estar social.

É possível conceber, ainda, um terceiro cenário para a relação entre política econômica e desenvolvimento social. A idéia é pensar um conceito de desenvolvimento mais direto, não necessariamente aferido por meio da variável renda e pelo acesso a serviços públicos. Com essas características, foi defendido por Amartya Sen o conceito de desenvolvimento como liberdade. A ênfase na liberdade humana *real* corresponde à ênfase não nos meios para a realização humana, mas nas próprias realizações e na liberdade para realizar.

Nessa concepção, as pessoas são mais ou menos pobres e desiguais em termos da liberdade que têm para *ser ou fazer*, respectivamente estados e atividades que têm razão para valorizar. A realização humana estaria sendo captada diretamente em sua extensão e, também, por meio da percepção da liberdade de escolher ser diferentes pessoas ou estar em diferentes condições e fazer diferentes coisas e atividades – quanto mais livres, nesse sentido, os cidadãos e cidadãs de um país, mais desenvolvido esse país poderia se considerar. É interessante observar que a ênfase no *ser/fazer*, em contraste, por exemplo, com o *ter* revela uma ampliação da idéia de realização humana se comparada à idéia de realização traduzida exclusivamente em termos de padrões de consumo ou padrões de vida.

Essa concepção pode acomodar distintas escolhas sociais, compatíveis com valorações igualmente distintas da dimensão consumo, e questiona a equivalência automática entre bem-estar e consumo. O tema tem merecido a atenção de várias organizações que se ocupam de questões ambientais e que chamam a atenção para a insustentabilidade ambiental de se generalizar para todo o planeta os padrões de consumo alcançados pelos países desenvolvidos – em particular, pelos grupos sociais mais aquinhoados.

Por outro lado, abordar a questão do desenvolvimento no sentido da liberdade para realizar permite entender opções feitas por sociedades particulares, que podem ser consideradas não desenvolvidas do ponto de vista dos indicadores tradicionais de renda e realização econômica, mas

3 John Rawls (1921–2002), filósofo político contemporâneo, é autor, entre outros trabalhos, do livro *A theory of justice*, Cambridge, Ma., The Belknap Press, 1971.

não sob outros aspectos, capturáveis nessa abordagem sob a etiqueta dos direitos e da liberdade real de escolha.

Observar o que essas sociedades estão fazendo e como, de fato, caminharam na direção da liberdade pode ser revelador de caminhos a serem perseguidos e idéias a serem difundidas. Por exemplo, a experiência de escolha social sobre desenvolvimento levada a cabo pelo estado de Kerala, na Índia.

Trata-se de um estado com cerca de 32 milhões de habitantes, que alcançou realizações importantes do ponto de vista da abordagem da liberdade, ainda que seja “não desenvolvido” em termos da abordagem de renda. Kerala é uma das regiões do mundo não desenvolvidas economicamente onde as pessoas vivem mais, são mais saudáveis, têm as mais baixas taxas de analfabetismo e possuem as mais equitativas relações de gênero, fora o fato de ser o estado menos corrupto da Índia. Além de muito populoso, Kerala é, também, diverso em termos étnicos e culturais, e está imerso em um país onde os indicadores sociais são muito ruins. Essas características revelam a fragilidade de argumentos que sustentam a noção de que estados do bem-estar social avançados seriam unicamente possíveis em sociedades não apenas ricas e pequenas, como também com populações étnico-religiosamente homogêneas.

Enfatizamos o pluralismo potencial da concepção de desenvolvimento como liberdade para lidar com diferentes escolhas sociais relacionadas a valores. Agora, vamos nos concentrar em outras vantagens, que dizem respeito à sensibilidade dessa noção para lidar com outras fontes de variação entre pessoas e grupos: as variações físicas, étnicas e culturais, sociais e locais.

Ao enfatizar a *extensão* da liberdade no lugar dos *meios* para a liberdade (recursos vários, entre eles, a renda), Amartya Sen revela preocupação particular com a variabilidade interindividual e entre grupos sociais, e com a influência dessa variabilidade sobre realizações e liberdades para realizar. Diferentes pessoas, por conta de suas diferentes condições físicas, convertem os mesmos recursos (os meios para a liberdade) em realizações diferentes (as extensões da liberdade): pessoas idosas, de posse da mesma renda que pessoas jovens, realizam menos, por conta de suas relativamente mais frágeis condições de saúde; mulheres grávidas em contraste com as demais têm exigências maiores para atingir graus de realização equivalentes; pessoas com metabolismos

diferentes requererão diferentes quantidades de alimentos para estarem igualmente bem nutridas, e assim por diante.

Do ponto de vista de variações mais propriamente sociais, a idéia de desenvolvimento como liberdade pode iluminar distintas formas de privação de liberdade a que estão submetidos distintos grupos em sociedades particulares. É fenômeno geralmente reconhecido que as desigualdades socioeconômicas assumem, em diferentes sociedades, feições diferentes, atingindo, em cada lugar, grupos específicos, transformando características adscritivas desses grupos em “ativos” (fontes de valor) ou “passivos” (fontes de desvalorização). Entre as variáveis que singularizam grupos e os distinguem dos demais estão:

1. O lugar em que vivem – No meio rural ou no meio urbano; em uma determinada região, e não em outra; na periferia da cidade ou no centro da cidade; na favela ou no bairro; em locais com epidemias; em climas áridos. Desenvolvimento como liberdade e pobreza como privação de liberdade podem captar diferenças de desenvolvimento/privação decorrentes não apenas do acesso diferenciado a recursos relacionados à localização, como também aspectos menos diretamente observáveis relacionados a formas de discriminação que restringem a liberdade de realização de grupos e pessoas em locais específicos.

Morar em favela no Rio de Janeiro é um fator de empobrecimento não apenas porque moradores(as) não têm acesso a serviços públicos de qualidade e estão sujeitos(as) a várias formas de violência, como também pelo preconceito com que são vistos(as) e se vêem, o que diminui sua liberdade de ser e fazer. Um exemplo disso é a liberdade de circular em qualquer lugar da cidade, não sofrer discriminação no mercado de trabalho e em qualquer outra situação quando revelar seu endereço – ainda que essas liberdades estejam formalmente asseguradas. Esse insulamento resultante do estereótipo e do estereótipo internalizado pode reforçar outras formas de privação, ao desconectar o(a) morador(a) de outros laços sociais e de outras redes que poderiam ampliar sua liberdade de realizar e, até mesmo, alterar sua concepção do que pode significar “realização humana”.

2. O grupo socioeconômico a que pertencem – Diferentes classes sociais, ocupações e condição de cidadania não apenas influenciam o acesso a recursos, mas também fazem que recursos iguais se convertam em realizações desiguais, as quais são influenciadas por normas e costumes compartilhados em cada grupo e também pelas

percepções recíprocas entre grupos. Entre essas normas, lembra Amartya Sen, estão as relacionadas à igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados às crianças, o tamanho da família, os padrões de fecundidade etc.

3. O grupo racial, étnico, cultural, religioso – Há formas de realização/privação associadas a esses diferentes pertencimentos, sobretudo as associadas a estereótipos e internalização de estereótipos. No caso, por exemplo, de crianças negras, o acesso a recursos educacionais iguais pode não garantir a igualdade de realização educacional, se levarmos em consideração os efeitos do estereótipo que afetam negativamente a sua *performance*, mesmo na ausência de discriminação direta.

4. As perspectivas relativas – Privação em meio à abundância, acrescentando à privação material o sentimento de vergonha, às vezes, de redundância e, até mesmo, de inutilidade do ponto de vista social, como possivelmente ocorre com pessoas desempregadas crônicas em pujantes economias de mercado.

Enfim, o potencial da abordagem da liberdade para lidar com essas variações parece significativo. Outro aspecto interessante é poder considerar a liberdade um valor não apenas do ponto de vista instrumental – ao permitir a realização de um conjunto abrangente de seres e fazeres –, como também, intrinsecamente, segundo a chamada perspectiva do agente, para quem a liberdade é um bem em si mesmo e deve contar entre as “realizações humanas”. Tal aspecto parece singularmente importante por sua atenção ao valor intrínseco dos direitos, que se relacionam a questões de identidade.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade – com sua sensibilidade particular para a heterogeneidade humana e para as formas de associação humanas – atribui especial importância ao conhecimento local das realidades de pessoas, grupos e sociedades específicas, sobre o qual as organizações da sociedade civil possuem notável vantagem comparativa, justamente porque atuam diretamente com esses indivíduos e grupamentos.

É importante que se desenvolvam metodologias adequadas para captar as experiências variadas das quais participam privilegiadamente – a abordagem da liberdade pode oferecer o quadro conceitual geral para que essas organizações, então, refinem indicadores de privações de realizações e de liberdades para realizar, e identifiquem as privações de direitos especialmente relevantes para determinados grupos.

A abordagem da liberdade parece, pois, singularmente adequada para captar o desenvolvimento e a privação de pessoas, grupos sociais e sociedades. Entretanto, dada a importância da dimensão da cultura pública na determinação das diferenças entre pessoas e grupos em termos de “ativos” (que geram valor) ou “passivos” (que desvalorizam), emerge uma questão para a concepção de políticas públicas desenvolvimentistas ou redutoras de privações.

Qual o plano adequado de intervenção para a correção da situação: *redistribuição* de recursos para compensar déficits de realização decorrentes de privações “objetivas” (recursos) e “subjetivas” (percepções e autopercepções) ou promoção de reflexão pública sobre o que deve ou não ter valor, ou seja, sobre a própria *atribuição* de valor? Possivelmente, os dois planos. Porém, o segundo plano tem merecido pouca atenção na discussão sobre desenvolvimento: trata-se de pensar criticamente a cultura pública – normas e crenças compartilhadas na sociedade e que são responsáveis pelas percepções recíprocas e autopercepções, negativas e positivas – como algo passível de questionamento, sobretudo em sua capacidade de criar e destruir ativos. Por exemplo, o “passivo” “ser favelado(a)”, “ser negro(a)”, os “ativos” “ser branco(a)”, “ser morador(a) de bairro”.

A questão racial, na abordagem da liberdade, seria enfrentada via miscigenação, valorização do atributo “ser negro” ou não atribuição de valor à dimensão cor? É verdade que a questão é bem mais complexa, pois há uma questão racial-social (pobreza é negra) e uma questão racial-identitária (identidade étnico-cultural negra, ligada a uma reconstruída origem comum e a uma história). Porém, ela é atravessada, também, pelo problema da cultura pública e sua peculiar maneira de “atribuir valor”.

Democracia global?

Contemporaneamente, as relações entre o econômico e o social se dão sob a égide de novo arranjo institucional. O “desmoronamento” atual das sociedades de mercado decorre de sua perda de estruturação, graças à entrada em operação das chamadas forças de desregulação/desregulamentação. Tais forças se manifestam na informalidade dos mercados de trabalho, na financeirização da riqueza, na exteriorização dos centros de decisão. A decisão não é tomada no local onde se apresentam a ação econômica relevante e, sobretudo, as conseqüências dessa ação. Enfim, o tecido social contemporâneo se caracteriza por notável fluidez e virtualidade, por sua vez alusivas a uma realidade da qual só conhecemos as conseqüências.

Nesse novo ambiente, é fundamental identificar espaços para políticas econômicas e sociais, nacionais e locais. Na verdade, as questões são: como restaurar esses espaços perdidos, nos quais controles e vontades possam ter alguma efetividade? Quais as novas formas possíveis de democracia? Se, por um lado, observa-se uma desestruturação dos espaços públicos nacionais, com a redução da

autonomia sobre decisões de política econômica dos Estados nacionais, por outro, a globalização das transações econômicas vai engendrando novo tecido societário, que transcende o espaço territorial de países singulares e engendra novas formas associativas e redes de organizações.

Lado a lado com esse novo espaço societário, emerge um novo espaço público transnacional, com atores globais oficiais e não oficiais crescentemente negociando novas formas regulatórias. A ocasião é, ao mesmo tempo, de desestruturação e reestruturação da regulação das sociedades de mercado.

O protagonismo de OSCs e suas redes é inevitável nesse novo espaço. Até porque são atores que, muitas vezes, já nascem transnacionais e negociam suas demandas com instituições transnacionais. Seria interessante promover uma reflexão sistemática sobre o tema da cidadania global e da reforma ou reconstrução dos organismos internacionais, de modo a democratizá-los e permitir a vigência de uma estrutura regulatória que, de algum modo, restitua a autonomia decisória aos governos nacionais e subnacionais.

Certamente, as organizações da sociedade civil são atores importantes na governança global. Nessa qualidade, há questões que interrogam essas organizações diretamente em termos de como democraticamente se estruturam *vis-à-vis* aos seus próprios membros e suas *constituencies*,⁴ bem como na arena democrática mais ampla, na qual encontram outros atores coletivos.

É no contexto do espaço aberto a formas diretas de democracia, à margem da representação partidária, que emergem ações coletivas como as representadas pelas OSCs, redes de políticas públicas e variados movimentos sociais organizados, que atuam com relativa independência com relação ao sistema partidário. Contudo, uma vez que o quadro legal de concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil passa a acomodar, crescentemente, formas de participação popular e de representação não-partidária de interesses, a ação política dessas organizações se torna cada vez mais importante.

De fato, esse espaço público mais complexo não é invenção brasileira e deixa de ser exclusividade das democracias neocorporatistas com seu modelo de gestão tripartite (governo, sindicatos e empresas), tornando-se uma realidade quase que generalizada nas democracias contemporâneas e admitindo efetivas ações coletivas não apenas não-partidárias, como também não-classistas. À proporção que esses atores coletivos se organizam, crescentemente, em redes internacionais, também se envolvem na negociação de agendas de organismos internacionais (sobretudo, mas não exclusivamente, da ONU), que podem acabar tendo alguma influência sobre políticas públicas nacionais.

Um dos artigos dos relatórios (Viana Jr., OC 1998) observa que a ação das OSCs foi efetiva na pressão de uma agenda socioambiental sobre os BMDs, sendo, contudo, praticamente inócua na pressão de temas relativos ao núcleo rígido das políticas macroeconômicas. No entanto, hoje, o conceito de governo cede espaço ao de governança, essencialmente para sublinhar o compartilhamento de responsabilidades e as decisões entre governos e sistemas políticos formais e outros atores coletivos não partidariamente organizados, além dos tradicionais sindicatos de trabalhadores(as) e associações patronais.

A extensão da participação política à assim chamada sociedade civil organizada – na realidade, uma miríade de organizações e redes – suscita questões para a democracia. Duas ordens de questões emergem com especial saliência: a primeira diz respeito à relação entre as organizações e sua *constituency*; a segunda se refere à relação que se estabelece entre esses atores coletivos, seja no interior de redes de organizações, seja entre eles e outros atores coletivos, as várias esferas de governo e os partidos políticos. Quanto à primeira questão, trata-se de observar em que medida essas organizações se mantêm em contato com sua *constituency*; se prestam contas e são responsivas aos seus anseios; se resistem à pressão de “oligarquização” das organizações – fenômeno conhecido da ciência política e que se confunde com a história das organizações; se exercem a função de informação e capacitação para participação de seus representados.

Sobre o segundo aspecto, o desafio é construir um espaço público deliberativo, que represente um modelo de democracia se não for alternativo, ao menos sobreposto à visão de barganha de interesses e que permita a concatenação de várias demandas, seja porque podem ser, de algum modo, acomodadas em uma concepção abrangente de justiça, seja porque a atuação conjunta no espaço público requeira o difícil exercício da moderação de reivindicações específicas em reconhecimento à justiça de reivindicações de outros – sendo a consideração pelas razões do outro um princípio de coordenação, possivelmente, mais adequado do que meramente fazer valer o poder de barganha na negociação.

Do ponto de vista do exercício de concepções alternativas de democracia, o desafio para as OSCs é o da intervenção criativa, que deve se dar no plano do empoderamento dos atores, para estarem em melhor posição para participar do jogo político, e, também, no plano das próprias regras do jogo.

Finalmente, parece igualmente relevante refletir sobre a própria agenda estabelecida no ciclo da ONU em função da experiência dos últimos dez anos: o que ficou dessa experiência? Os objetivos eram bons? O que impediu sua consecução? Como a ação no plano dos organismos internacionais poderia, eventualmente, fortalecer a consecução dos objetivos? Que ação seria essa? Que reformas seriam necessárias nesses organismos e como redes de organizações poderiam ser fatores que pressionam por essas reformas? ■

4 Nota da edição: conjunto de indivíduos e grupos, cujos interesses ou opiniões essas organizações pretendem representar.

TEMAS PARA INCLUIR

Há temas que se impõem naturalmente porque estão na ordem do dia: na mídia, nos artigos acadêmicos, na divulgação de órgãos oficiais de informação e estatística, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em variados fóruns públicos. Há outros que não estão na superfície, mas devem ser promovidos e problematizados. O *OC* deve investir nas duas possibilidades: intervir no debate existente e inaugurar um debate ainda inexistente. Alguns temas merecem atenção. Sem a pretensão de esgotar a lista de temas possíveis, apontamos, a seguir, algumas sugestões.

• Juventude

Na sociedade brasileira, é notória a ausência de perspectiva para jovens de famílias de baixa renda. Além do elevado desemprego e da baixa escolaridade associada à evasão prematura do sistema escolar, outros problemas contribuem para deprimir essas perspectivas, como a gravidez adolescente e o envolvimento de rapazes com o tráfico de drogas e a criminalidade. Certamente, a liberdade desses(as) jovens é impactada pela ausência de oportunidades de educação e de emprego, e agravada por essas outras vias de ingresso na vida adulta, muito provavelmente adotadas pela ausência de opções.

• Educação

O tema é singularmente importante na sociedade brasileira. Basta termos em mente a escolaridade média brasileira, muito inferior ao número de anos necessários para a conclusão do ensino fundamental. Contudo, a questão da educação – mesmo quando adequadamente tratada dos pontos de vista de “quantidade” e de “qualidade” – tem sido associada, principalmente, ao mercado de trabalho, privilegiando o que poderíamos chamar de perspectiva “produtivista”. Seria interessante abordá-la sob outra perspectiva, até porque a escolaridade não garante emprego nem salários altos.

A educação é um vetor civilizatório, socializador e, certamente, um ingrediente para ampliar a autonomia dos indivíduos e torná-los aptos a participar da vida pública como cidadãos e cidadãs plenos. Seria interessante explorar a ligação entre educação e participação política e educação e constituição de um espaço comum de experiências compartilhadas entre os “diferentes”. Nesse sentido, um tema importante seria discutir a possibilidade de um sistema educacional público compartilhado por todas as pessoas, com qualidade suficiente para atrair as crianças de classe média e tornar a experiência do compartilhamento de um espaço social comum algo rotineiro na vida dessas crianças: pensar a educação pública como condição para uma sociedade coesa.

• Economia informal

Hoje, a informalidade é uma importante realidade nas economias de mercado. No caso brasileiro, responde por mais da metade dos empregos gerados na economia. Por que isso ocorre? Qual a relação entre informalidade e crescimento/recessão? Quais impactos a informalidade causa na distribuição da renda e no bem-estar de trabalhadores e trabalhadoras? E na sua liberdade de realização? Quais efeitos provoca sobre a intervenção pública na economia e como essa intervenção poderia mitigar a informalidade? Quais as relações entre informalidade, ilicitude e ilegalidade?

• Mídia

É inegável a importância da mídia na formação de nossas percepções e crenças sobre a realidade que nos rodeia, na formação de nossas atitudes e preferências e, finalmente, nas nossas escolhas. Em uma democracia crescentemente deliberativa – em que proliferam fóruns públicos de discussão, como os conselhos em várias esferas de governo, a prática de audiências públicas, bem como os fóruns promovidos pelas organizações da sociedade civil –, não apenas o acesso à informação de qualidade e independente é crucial, como também o poder de disseminar informação. A qualidade e a independência dessas fontes de informação, assim como a democratização da disseminação de informação, devem ser objeto de análise e discussão.

• Sistema político e corrupção

No que diz respeito à corrupção, a vantagem da democracia sobre um regime político autoritário é que na democracia a corrupção, mais cedo ou mais tarde, torna-se visível e acaba sendo investigada. Contudo, embora a corrupção não seja um fenômeno próprio à democracia, ganha nela contornos próprios, sobretudo quando entra em simbiose com um sistema político para o qual é, de algum modo, funcional.

A abordagem do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao tema privilegia a clivagem bom governo/mau governo: sendo o bom governo pequeno, os incentivos às práticas corruptas seriam menores do que no caso oposto. Essa tese não se sustenta diante da evidência de países com “Estados grandes” e os mais baixos patamares de corrupção do planeta, como os países escandinavos.

Entretanto, pesquisas que jogam luz sobre as chamadas regras informais – normas e práticas disseminadas na sociedade, mas que não se encontram codificadas em leis – deixam entrever a importância da cultura pública na explicação de porque, presentes os mesmos incentivos para a prática da corrupção, esta se apresenta em certos lugares e não em outros. Além disso, encontram-se nessas pesquisas uma boa pista para explorar a questão da impunidade. Esse tema é central para compreendermos o país e melhor conhecermos limitações e oportunidades para políticas públicas.

• Meio-ambiente, desenvolvimento e padrões de consumo

Não há como qualquer discussão sobre o desenvolvimento de países não desenvolvidos fazer abstração da temática ambiental. Se o desenvolvimento significar a generalização dos padrões de consumo da média desses padrões nos países ricos, será um projeto impossível. Quais são as nossas responsabilidades perante o meio-ambiente? São responsabilidades com as gerações futuras ou com o meio-ambiente em si? Qual o conteúdo dessas responsabilidades com as gerações futuras – garantir a elas o mesmo padrão de consumo que temos? Como a questão ambiental é atravessada pela questão social? O social e o ambiental caminham sempre juntos, ou há conflito?

• Análise das políticas sociais em perspectiva comparada

De modo geral, as análises de políticas sociais no Brasil não se utilizam de uma perspectiva comparada. Seria interessante trazer informação e análise sobre experiências de políticas sociais levadas a cabo em outros países, assim como modelos de integração entre política econômica e política social. ■

Querelas do Brasil¹

Marcelo Paixão * 2

Este artigo tece uma reflexão crítica sobre as análises do Panorama Brasileiro³ nos dez relatórios editados, de 1997 a 2006, pelo *Observatório da Cidadania (OC)*. O Panorama Brasileiro é um capítulo do relatório com contribuições de pesquisadores e pesquisadoras e/ou ativistas vinculados(as) ao meio acadêmico e ao universo das organizações da sociedade civil (OSCs) do Brasil, debruçando-se especificamente sobre aspectos da nossa realidade social. O maior desafio que se apresenta é a articulação, de modo sistemático, do fruto de tantas contribuições diferenciadas sobre temas igualmente diversificados. Tal dificuldade fica ainda maior quando levamos em consideração a própria dimensão temporal, tendo em vista que os últimos dez anos foram, no mínimo, turbulentos em múltiplos aspectos (econômicos, políticos, sociais, culturais etc.), dentro e fora do Brasil.

Esperamos esboçar algumas respostas às seguintes indagações: qual foi a agenda de debates do OC em suas dez edições? Quais os marcos analíticos assumidos pelos artigos? Esses marcos estão perpassados por tensões específicas ou por eventuais lacunas identificáveis que, uma vez superadas, poderiam ser úteis no processo de aprimoramento da análise? A agenda de debates conseguiu se articular de forma mais estruturada ou, antes, remanesceu como um empilhamento de questões heterogêneas e pouco articuláveis entre si?

Debate econômico

Dentro da agenda do debate econômico, procuraremos refletir sobre os seguintes temas publicados no OC: bancos multilaterais; desenvolvimento;

fundos públicos; orçamento da União; política econômica e sistema financeiro; política fundiária e questão agrária; e políticas de geração de emprego e renda. Mais distante, contudo dentro de uma visão transversal, um artigo fundamentado na questão das relações raciais, pela via do desenvolvimento, dialogou com a última questão.

Vamos destacar alguns aspectos referentes às abordagens das questões econômicas no OC. Em primeiro lugar, há um aspecto metodológico do debate, que diz respeito a um questionamento da dissociação dos assuntos econômicos dos sociais.

A teoria econômica convencional, de fundo positivista, entende os assuntos reportados ao debate econômico como possuindo arena própria de reflexão, completamente dissociada das questões políticas, sociais e morais. Assim, esse campo do pensamento científico seria estritamente vocacionado à análise do problema do gerenciamento ótimo de recursos escassos, sendo intrinsecamente neutro. Coerentemente, os assuntos que diriam respeito às políticas econômicas em diversas esferas (monetária, fiscal, cambial, comércio exterior etc.) – governadas pelas forças do mercado, que subordinariam inexoravelmente a vontade política de governos e de atores sociais – deveriam ser enquadrados como problemas técnicos.

Os artigos que foram publicados no OC interpretaram tal ponto de vista de modo notoriamente crítico. Tal como relata Carvalho: “nenhuma política é neutra. Qualquer iniciativa de governo redistribui renda (e, possivelmente, a riqueza) da sociedade em algum grau. Objetivos abstratos podem ser apresentados de forma neutra, mas políticas neutras simplesmente não existem”. Deste modo, prossegue o autor, “o objetivo de austeridade fiscal, por exemplo, em que o governo gasta apenas aquilo que arrecada com impostos, podem corresponder políticas que aumentam os impostos sobre as pessoas mais ricas ou mais pobres, ou que cortam a oferta de bens públicos a um ou a outro desses dois grupos” (Carvalho; OC 2005, p. 34). Dessa citação, vemos que as ações econômicas, pretensamente vazias de significado político, acabam sendo indissociáveis de suas derivações no plano social. À medida que, inevitavelmente, influencia o processo de distribuição de renda e riqueza, toda política econômica é uma política social e vice-versa.

Tendo em vista essa abordagem, percebe-se a especial preocupação por parte das instituições organizadoras da publicação com a propagação de questões tidas como duras, ligadas aos assuntos macroeconômicos e financeiros, no seio dos

movimentos sociais. Desse modo, seria essencial retirar o debate acerca do sistema financeiro e das políticas econômicas da redoma, do círculo de ferro de especialistas.

É interessante observar que, a cada edição, o OC procura refletir intensamente sobre os marcos assumidos pelas políticas macroeconômicas, tema comumente deixado de lado por publicações congêneres. Analisando iniciativas semelhantes ao OC, percebemos que temas entendidos como sociais (políticas, desigualdades, concentração de renda etc.) são encarados de forma apartada ou subsidiária das questões econômicas e financeiras. Já o OC, por meio de colaboradores e colaboradoras, assumiu a tarefa de ser um constante analista crítico das políticas macroeconômicas postas em prática pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Finalmente, identifica-se no OC uma efetiva preocupação de que esse processo de alheamento dos acontecimentos no núcleo duro do sistema capitalista corresponda a um reforço do pensamento único, liberal ou neoliberal, sobre os assuntos econômicos. Considerando que os próprios movimentos sociais se resignam a manter-se distante dessas questões, não problematizando efetivamente os marcos assumidos pelas políticas públicas naquela seara, significaria um modo de reconhecer que tal problema é somente para técnicos, portadores de instrumentos objetivos e neutros para a análise e intervenção na vida econômica.

Nessa perspectiva crítica, a importância da asunção dessas questões por parte dos movimentos sociais acabaria recebendo uma dimensão de vital importância, pois dela dependeria a nada singela capacidade do campo democrático – presente tanto na academia como na sociedade civil – de forjar um projeto alternativo de desenvolvimento econômico e social para o mundo.

Gestão FHC: dinheiro na mão é vendável

Os motivos da estagnação de nossa economia nos últimos 27 anos deitam suas raízes no colapso do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro em 1930. A partir dessa década, em meio à séria crise da economia mundial, a antiga estrutura produtiva agrário-exportadora entrou em colapso. As diferentes frações das classes dominantes do país, conquanto em ritmo e forma de adesão diferenciados, foram impulsionadas para um projeto de modernização de nossas estruturas econômicas e sociais comandadas pelo carro-chefe do Estado. Esse agente passou, então, a promover a industrialização do país por

1 Este é um resumo do artigo “Querelas do Brasil: contextos, contendas e conteúdos dos dez anos de Panorama Brasileiro do *Observatório da Cidadania*”, de Marcelo Paixão. O texto completo está no CD que acompanha esta publicação.

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser).

2 O autor agradece a Fernanda Carvalho, Luciano Cerqueira e demais participantes do *Observatório da Cidadania* pelo convite para a elaboração desta reflexão. Vale salientar que as idéias do presente texto foram apresentadas em seminário do *Observatório da Cidadania*, realizado em 28 de maio de 2007. No encontro, fomos beneficiados com os comentários feitos pelo conjunto de participantes do evento.

3 Nota da edição: todos os artigos publicados no capítulo Panorama Brasileiro, ao longo destes dez anos, estão disponíveis no CD que acompanha esta publicação.

meio de empréstimos de poupanças externas a serem investidas na infra-estrutura produtiva do país por intermédio de políticas de proteção ao mercado interno; pela regulação autoritária dos sistemas de contratação coletiva (via Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); e pelo estímulo à acumulação de capital no espaço interno, com base em vantagens creditícias e fiscais. Esse modelo também representou o aprofundamento dos laços da economia brasileira com a economia mundial, especialmente pela presença do capital produtivo estrangeiro para inversão nos setores mais dinâmicos: automobilístico, naval, químico, bens de consumo duráveis, alguns nichos do setor de bens de capital, entre outros ramos.⁴

Esse processo de modernização da estrutura produtiva, além dos fortes impactos acarretados no plano ambiental, se fez acompanhar, igualmente, de grandes desequilíbrios sociais (e, decerto, raciais) e regionais – assimetrias que se agravaram ao longo do tempo, especialmente após o golpe militar de 1964 e o seu correspondente *milagre econômico*. Na verdade, após a derrubada do regime civil, o modelo de substituição de importações ganhou novo impulso com a reforma do sistema bancário, a adoção dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e a conclusão do processo de integração nacional mediante pesados investimentos em infra-estrutura.

No fim da década de 1970, diversos fatores contribuíram para a geração de uma crise de grandes proporções nesse modelo, em especial a crise da dívida externa e a correspondente incapacidade do Estado em continuar mobilizando recursos em grandes proporções para manter o ritmo acelerado de crescimento da economia. Como efeito perverso de tal movimento, a economia brasileira, na década seguinte, passou a combinar taxas medíocres de crescimento com elevados índices de inflação.

Ao longo da década de 1980, foram feitas algumas tentativas de estabilização de preços, conhecidas por *planos heterodoxos*. Esses

planos tentavam atuar sobre os mecanismos inerciais da inflação mediante o congelamento de preços e a constituição de uma nova moeda, supostamente mais confiável. Contudo, os permanentes impasses na balança de pagamentos, o agravamento dos conflitos distributivos – diante do novo contexto democrático e da emergência do *novo sindicalismo* –, a excessiva cartelização da economia brasileira associada à baixa exposição de relevantes segmentos do mercado interno à competição internacional, entre outros fatores, acabaram impedindo a retomada do crescimento econômico e a estabilidade financeira. À medida que aquela década findava, e diante do impasse instalado, trazendo a emergência de candidatos, à época, não-confiáveis à Presidência da República, progressivamente as elites econômicas e políticas brasileiras preferiram abraçar os termos do Consenso de Washington. Assim, com a resolução da crise da dívida externa via adesão do país ao Plano Brady, a economia brasileira passou a ser desenhada para viver um novo período.

Durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990–1992), diversas medidas liberalizantes foram adotadas, tais como a abertura comercial, a liberalização do fluxo de capitais pela constituição das Contas CC-5 – que liberalizaram o fluxo de divisas para agentes financeiros localizados no Brasil e no exterior – e o início do processo de privatizações. No curto reinado de Itamar Franco (outubro de 1992 a janeiro de 1995), foi gestado o Plano Real, que mobilizou aquelas medidas precedentes e avançou em outras, entre as quais se destacam a adoção de uma unidade de conta (Unidade Real de Valor – URV), visando ao realinhamento de preços e ao posterior fim da indexação, e a constituição do Fundo Social de Emergência, que permitia ao governo desvincular receitas cuja aplicação específica era determinada pela Constituição. Com isso, o governo ganhava uma folga no plano financeiro, reduzindo a pressão sobre a inflação pela via da contenção dos gastos públicos e a correspondente geração de superávits nas contas públicas que atingiram 5,21% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1994⁵ (cf. Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000; Lopreato, 2002).

5 Por superávit primário, ou se fosse o caso, déficit, nas contas públicas, entende-se saldo do volume de recursos à disposição do poder público provenientes da arrecadação de impostos menos o volume de recursos gastos pelo mesmo poder público com custeio e investimento, não se levando em consideração os gastos com os juros aos detentores de títulos do governo. Quando esses últimos são levados em consideração, trata-se, então, de superávit ou déficit nominal.

O sucesso do Plano Real, com o efetivo controle da inflação, alçou ao poder a aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL). Contando com certo apoio popular – principalmente por conta dos efeitos sociais positivos do controle de um poderoso mecanismo de corrosão do rendimento das pessoas mais pobres, que eram as taxas de inflação elevadas – e com um arranjo político e institucional mais consistente, foi promovido um aprofundamento dos marcos liberalizantes que já norteavam a economia brasileira (Mantega, *OC* 1998, 1999; Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000; Carvalho, *OC* 2002).

O problema é que o Plano Real, ao mesmo tempo que logrou debelar a inflação por um período de tempo maior que os planos precedentes, levou a economia para um patamar de melancólica estagnação, pior do que havia ocorrido durante a década de 1980 (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000). Esse impasse foi causado pelo câmbio apreciado e a consoante vulnerabilidade de nossa balança de pagamentos a ataques especulativos contra o real.

No plano das atividades econômicas geradoras de bens tangíveis, o processo de privatizações e aquisições de empresas brasileiras por firmas estrangeiras não se traduziu em significativa ampliação do investimento em novas unidades produtivas. Pelo contrário, ainda muito embasados na perspectiva de obtenção de lucros a curto prazo, os investimentos privados não foram dirigidos nem à ampliação da capacidade produtiva dos diversos setores específicos nem à melhoria da infra-estrutura produtiva do país. Assim, em uma espécie de retorno à primeira metade do século XX, testemunhou-se a uma gritante deterioração das condições gerais de reprodução da economia produtora de mercadorias e serviços não-financeiros. Tal situação chegou ao seu apogeu, em 2001, com o apagão energético.

A primeira edição brasileira do *OC* foi lançada em 1997. Nesse ano e no seguinte, a economia brasileira, sob a batuta do primeiro mandato de FHC, vivia “um avanço do desemprego, acompanhado da redução da renda dos trabalhadores e do aumento dos rendimentos do capital, configurando o aumento das desigualdades sociais no Brasil” (Mantega, *OC* 1998, p. 95). Tal quadro era tributário da política monetária praticada que, fortemente balizada na contração do crédito, ampliava o déficit público nominal (visto a dívida pública ser fortemente atrelada à taxa de juros de curto prazo – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic), reduzia o consumo e deprimia a

4 Para uma análise histórica clássica das estruturas econômicas brasileiras e sua inter-relação com a economia mundial durante os períodos colonial e imperial e durante os primeiros 50 anos do século XX, ver Celso Furtado (1980). Sobre as relações entre o Estado brasileiro, especialmente durante os governos de Getúlio Vargas, com as antigas elites agrário-exportadoras e a então nova classe industrial, ver Pedro Fonseca (1989). Para um estudo do processo de substituição de importações, ver Maria Tavares (1978). Para uma análise igualmente clássica do período do II Plano Nacional de Desenvolvimento, ver Antônio Castro e Francisco Souza (1985). Além desses, uma análise crítica do modelo econômico brasileiro adotado pelo Brasil pós-1964 pode ser encontrada em Celso Furtado (1974).

atividade econômica. Esse problema se acentuava a cada crise econômica que acontecia na seara internacional: México, 1995; Extremo Oriente, 1997; Rússia, 1998; até finalmente atingir o Brasil no começo de 1999.

Novas crises ainda ocorreriam: Turquia, 1999; Argentina, 2000 até 2002. Não obstante, do ponto de vista das medidas adotadas desde 1999, algumas reverteram aspectos mais ortodoxos do Plano Real, como a adoção de uma taxa de câmbio flutuante no lugar da fixa. Por outro lado, em outras áreas, o plano acabou se tornando ainda mais ortodoxo, caso da política fiscal, que voltou a perseguir metas de geração anual de superávit operacional de 3,75% do PIB.

Posteriormente, passado o susto, favorecida pela mesma depreciação do real – que permitiu, a partir desse momento, pela via do superávit da balança comercial, suavização no saldo de contas correntes –, a economia brasileira apresentou um ritmo de crescimento maior em 2000: com relação ao ano anterior, o PIB cresceu 4,2%. Porém, premiada pela manutenção dos juros elevados, pelas políticas fiscais conservadoras, pelo crescimento exponencial da dívida interna – causada, fundamentalmente, pelo fato de os títulos da dívida pública estarem atrelados à evolução de dois índices que apresentavam elevada valorização no período: dólar e taxa de juros Selic –,⁶ pelos constantes déficits na conta de serviços e pelo aprofundamento da crise do mercado de trabalho, os últimos anos do governo FHC foram de baixas taxas de crescimento da economia: cerca de 1,6% ao ano, crescimento nulo do PIB *per capita* no período.

Em meio a novo cenário de incertezas e especulações com relação ao novo arranjo político de forças que iria deter o controle do poder político no país no fim daquele governo, o país assistiu ao recrudescimento da taxa de inflação, à forte elevação do dólar (que chegou a quase R\$ 4), ao aumento do risco Brasil nas praças internacionais e ao fantasma de novo colapso de nossa balança de pagamentos. No último ano do governo FHC, após dois acordos anteriores, o Brasil voltaria a recorrer aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Carvalho, *OC* 2003).

Como saldo geral dos oito anos de governo FHC, podemos apontar que o modelo que perseverou compulsivamente a estabilidade de preços e a confiança dos mercados – mediante cega obediência aos reclamos do sistema financeiro – acabou se traduzindo em baixo crescimento da economia, com trágicos efeitos no plano social. Destarte, corolário daquelas políticas, constatamos forte redução da qualidade do mercado de trabalho brasileiro, especialmente o metropolitano, medido pelo aumento do desemprego e da informalidade.

Do mesmo modo, em meio a uma série de estrangulamentos externos, a aplicação de recursos públicos na área social se deu de forma nitidamente insuficiente. Com isso, os anos FHC também se associaram ao processo de esgarçamento do tecido social. Assim, comumente, nas diversas edições do *OC* durante o reinado da coligação PSDB–PFL, apontou-se que as políticas sociais, submetidas aos ditames das atuais políticas macroeconômicas, tal como recomendado pelas instituições multilaterais, viram-se relegadas, progressivamente, a um plano meramente secundário e condenadas ao triste mundo das políticas compensatórias.

Lula e a classe operária

Nas edições do relatório que cobriram o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o PIB – com exceção de 2004, quando obteve elevação de 5,5% com relação ao ano anterior – continuou apresentando crescimento medíocre. Os fios condutores da continuidade das políticas macroeconômicas entre os governos FHC e Lula acabaram sendo, no mínimo, desconcertantes para o campo progressista no Brasil. Afinal, o novo arranjo de forças que chegava ao Palácio do Planalto representava a oposição não somente à antiga coligação partidária, mas também ao modelo político liberalizante implementado.

Assim, as esperanças de mudança daquele cenário malograram. Pior, parecia que a nova elite detentora do poder, saída da vanguarda do movimento sindical brasileiro e dos segmentos médios de orientação progressista, não teria maiores pundones em aplicar a receita liberal. O que era considerado ruim ficou, como que por encanto, bom, e o novo presidente, outrora esquerdista, acabou cortejado pelos principais organismos financeiros multilaterais.

Ao longo de seu primeiro mandato, Lula realmente aprofundou diversas medidas que o governo anterior não conseguira implementar. Desse modo, em nome da estabilidade da economia e da obtenção de maior confiabilidade perante os investidores estrangeiros, metas que passaram a ser perseguidas a todo custo, o governo petista, logo em seu primeiro ano, aumentou o esforço fiscal para a obtenção de um superávit de 4,25%

do PIB; manteve a autonomia prática do Banco Central; conformou-se às políticas de juros elevados praticadas pelas autoridades monetárias (com trágicos efeitos, pela via do crescimento do déficit público nominal sobre as contas do governo, cujo estoque total da dívida, atualmente, supera a casa de R\$ 1 trilhão); logrou maioria no Congresso Nacional para aprovação da reforma da previdência para o funcionalismo público; e preservou uma política tributária com as mesmas características regressivas que herdou de governos anteriores (Carvalho, *OC* 2005).

Talvez seja exagero supor que, em termos de política econômica, o governo Lula tenha sido fiel cópia do seu antecessor. Se não existem motivos para dúvidas quanto ao caráter similar das políticas macroeconômicas deste governo com o de FHC, em outros planos podemos perceber nuances.

Em primeiro lugar, o novo arranjo que chegara ao poder era, e de algum modo continua sendo, muito fortemente vinculado ao funcionalismo público. Por isso, por maiores que tenham sido os ataques a essa categoria, não conseguiram ser tão agressivos como os realizados na vigência da aliança PSDB–PFL no poder. Podemos considerar que, no plano da relação de Lula com o funcionalismo público, parte das ações representou continuidade e aprofundamento da precarização das condições ocupacionais dessa categoria e parte representou reversão das antigas medidas, em especial as políticas de reposição de pessoal pela abertura de concursos públicos ou mesmo na abstenção (ao menos, momentânea) de aprofundamento da reforma da previdência (tanto para esse segmento como para trabalhadores e trabalhadoras vinculados ao regime geral).

Raciocínio semelhante pode ser feito com relação às privatizações e ao papel das agências reguladoras. É bem verdade que não houve reestatização e que, no mandato de Lula, foi realizada a venda de algumas empresas públicas (porém, em pequeníssimo número e, em geral, eram as que já estavam com o processo de venda para o setor privado adiantado do ponto de vista legal). Todavia, contrariamente ao governo anterior, não mais se apresentam, no horizonte, propostas como a privatização da Petrobras, do Banco do Brasil ou das universidades públicas.

Não consideramos que aquelas medidas sejam sinônimas de alguma eventual guinada progressista do atual governo. Elas apenas evidenciam o quanto a opção pelo receituário neoliberal, em termos de políticas macroeconômicas, não se deu de modo indolor para o próprio arranjo de forças alçadas ao Planalto Central a partir de 2002. Provavelmente, temendo a perda da totalidade de sua antiga base social, o governo Lula tenha apresentado sinalizações contraditórias no que

6 Para o público leitor, pode parecer estranho que, em meio a um contexto de geração de sucessivos superávits primários nas contas públicas a partir de 1999, o déficit público tenha aumentado continuamente em nosso país. Mais uma vez, salientamos que essa diferença foi causada pelo volume de recursos destinados mês a mês pelo governo federal para o pagamento de juros sobre os títulos da dívida interna. Assim, o volume transferido para o setor financeiro desde então absorve a totalidade de recursos poupados pelo governo, sob a forma de superávit primário, e, também, gera saldo devedor negativo, fazendo que a dívida interna tenha aumentado progressivamente.

tange à sua relação com o funcionalismo público, às agências reguladoras e à participação do Estado na vida econômica.⁷

Em segundo lugar, existiram fatores alheios à vontade de um ou outro governo, mas que criaram um pano de fundo nitidamente diferenciado, posto o contexto de adoção de políticas macroeconômicas, em ambos os casos, nitidamente conservadoras. Na verdade, essas distintas realidades permitiram menor ou maior raio de manobra para os dois governos diante dos diversos contextos conjunturais.

Desde 2002, quando a economia brasileira se viu enredada pelos movimentos especulativos do mercado financeiro às vésperas das eleições, a economia mundial não voltou a enfrentar nenhuma crise financeira mais grave. Pelo contrário, durante esse período – em grande medida, por conta do vigoroso crescimento das economias chinesa e indiana –, os mercados de bens tangíveis estiveram animados. No caso dos países do Terceiro Mundo, o cenário foi favorável, tendo em vista a valorização de produtos gerados no setor primário (agropecuários e mineração).

Nesse novo momento, mesmo a estagnação da economia brasileira precisa ser melhor mensurada, pois não afetou por igual todo o país, seja em termos setoriais, seja no plano regional. Assim, durante os últimos três anos, se é verdade que o PIB brasileiro cresceu muito modestamente, os setores exportadores de ramos produtores de bens primários e semimanufaturados vivenciaram situação francamente favorável. Durante o primeiro mandato de Lula, a economia mundial atravessou novo cenário, distinto do turbulento período enfrentado por FHC.

Tal cenário, associado à conversão do arranjo de forças políticas nucleado em torno do Partido dos Trabalhadores (PT) nos termos da *responsabilidade* financeira e fiscal, deu ao governo Lula um raio de ação que o anterior, decerto, não teve. Pela via dos sucessivos saldos positivos da balança comercial e pela volta dos investimentos diretos e especulativos, as reservas cambiais do país foram paulatinamente sendo recompostas – neste momento, ultrapassam US\$ 150 bilhões.

Nesse ínterim, o Brasil pôde se dar ao luxo de adiantar o pagamento de suas dívidas com o FMI, o que fez o risco-país cair sensivelmente. O dólar recuou para o patamar de R\$ 1,80, que não poucos(as) julgam ser irresponsável. Mesmo o

emprego formal voltou a crescer ao longo dos últimos quatro anos. Porém, diversos fatores que tornam a economia brasileira vulnerável persistem: elevada dívida interna ainda atrelada às taxas de curto prazo da taxa Selic, dívidas externas do setor público e privado elevadas, política e de juros demasiadamente conservadora. Contudo, ao menos neste momento (fim de 2007), a situação da economia brasileira encontra-se razoavelmente mais confortável que há alguns anos – embora ainda distante do reencontro com o novo ciclo de longo prazo de desenvolvimento econômico e social do país.

O atual momento, de maior estabilidade financeira, favorece reflexão mais detida sobre o quadro vivenciado por nossa economia real para além dos temas reportados ao sistema financeiro. De fato, nos últimos 25 anos, em meio ao contexto de instabilidade macroeconômica e de baixo crescimento de nossa economia, usando os termos do antiquíssimo Aristóteles, o debate sobre a *economia não natural* (da circulação monetária) gozou de absoluta preponderância sobre a *economia natural* (produtora de riqueza material). Com isso, importantes aspectos dessa última, reportada à nossa estrutura produtiva, às formas de inserção na economia mundial, à ocupação do território nacional e aos desequilíbrios regionais, foram deixados relativamente à margem.

Por uma nova agenda de desenvolvimento

Quais possibilidades poderiam se abrir para a economia brasileira diante da relativa calma que tomou conta do sistema financeiro internacional nos últimos cinco anos?⁸ Na verdade, boa parte dos(as) analistas do OC dedicados(as) às questões econômicas já vêm mencionando um conjunto de medidas que poderia dotar nossa economia de maior capacidade para o enfrentamento das previsíveis novas crises que, certamente, voltarão a assolar o sistema financeiro internacional.

Uma das principais propostas insistentemente mencionada em diversos artigos publicados no relatório – incluindo o de Guido Mantega (OC 1999, p. 111) – foi a do fechamento da fronteira cambial e comercial para movimentações bruscas de divisas (controle de capitais). Outra proposta igualmente feita com grande constância foi a redução dos juros, tanto objetivando a aceleração do ritmo de crescimento da economia como o alívio fiscal pela

via da redução do déficit público nominal. Outro ponto bastante mencionado é a suavização dos rigores das políticas fiscais pelo lado das receitas tributárias, buscando tornar nossa estrutura de impostos menos regressiva e, pelo lado do gasto, procurando incorporar outras medidas de responsabilidade, dessa vez social, como o direito universal da população à educação, à saúde, à seguridade social e ao saneamento básico.

Nas diversas análises apresentadas no OC, podemos perceber que existem alternativas de políticas econômicas que não são de difícil apreensão – em termos de conteúdo e em termos normativos – por parte do conjunto de entidades da sociedade civil. Independentemente dos distintos contextos que a economia brasileira esteja passando, tais medidas são válidas e necessárias por elas mesmas, em nome da adoção de novas alternativas de desenvolvimento econômico de longo prazo para o país.

Contudo, a diferença do período atual com relação ao precedente é justamente o fato de que, agora, as finanças do país se encontram, decerto, mais bem estruturadas. Esse cenário parece mais adequado para a gestão de medidas de longo alcance e mais ousadas que visassem dotar a economia brasileira de meios para o enfrentamento das quase certas crises futuras. Mas, de fato, não é esse o entendimento do atual governo, que prefere confiar que a atual calma terá vida longa.

De todo modo, neste momento se faz necessário o estabelecimento de um contraponto ao modo pelo qual o OC estabeleceu a sua agenda de debates em termos econômicos. Talvez pela gravidade das diversas situações conjunturais que se apresentaram no último decênio, o direcionamento principal acabou repousando em aspectos mais propriamente financeiros e monetários do que refletindo sobre a economia *real*. Todavia, o fato de no governo Lula a economia mundial apresentar bom crescimento, com efeitos positivos notórios sobre alguns setores produtivos e correspondentes regiões do país, leva-nos a uma problematização sobre alguns caminhos preferencialmente adotados pelas sucessivas edições do relatório nesse período.

A economia real, produtora de bens tangíveis e fornecedora de serviços não-financeiros, foi pouco debatida, como se a armadilha do processo de financeirização da economia mundial e brasileira tivesse sido tão insidiosa a ponto de ter ofuscado a análise de outros importantes planos da realidade. Desse modo, acabou-se questionando mais os motivos que acarretariam a estagnação econômica do que a qualidade desejável de um modelo de desenvolvimento. Deixou-se de lado temas que são de evidente importância, mesmo dentro do quadro atual de crescimento medíocre.

7 A esse respeito é também interessante mobilizarmos o texto de M.R.S. de Lima, publicado na edição de 2003 do *Observatório da Cidadania*. Ela mostra o quanto o arranjo de forças originais que animou a candidatura de Lula, e sua posterior vitória, não poderia ser de todo posto de lado quando da adoção das distintas políticas, devendo, por necessidade, existir espaços na agenda governamental que o contemplem, nem que fosse no plano ideológico.

8 Neste momento (novembro de 2007), assistimos a um grande nervosismo das bolsas de todo mundo por conta da crise do setor imobiliário que explodiu recentemente nos Estados Unidos. Assim, não teremos como incorporá-la na presente análise, lembrando que esses fenômenos são típicos do sistema capitalista e que sua ocorrência sempre acarreta o risco de graves seqüelas para as economias de todo o mundo, incluindo a brasileira.

CRISE DA HEGEMONIA BURGUESA

Não deixa de ser um exercício bastante interessante debatermos o atual momento da economia brasileira sob a luz da teoria da dependência, tal como formulada por um de seus representantes, o próprio Fernando Henrique Cardoso. De acordo com os fundamentos dessa interpretação, às burguesias de nações latino-americanas não interessava um projeto autônomo de desenvolvimento, mas sim consorciado com o capital estrangeiro. Portanto, a via por excelência para o desenvolvimento do país, mesmo na ausência de reformas estruturais de base, seria a de forma consorciada e periférica com relação a países centrais (Cardoso; Faletto, 1984). No Brasil, tal leitura disputou, com razoável sucesso, no começo da década de 1970, com as visões de significativa parcela da esquerda mais radical que entendia, em plena era do *milagre*, que o país ainda vivia situação de colapso estrutural (cf. Gorender, 1990).

Uma vez transitando da condição de sociólogo para a de político, FHC pôde ver na prática importantes aspectos de sua teoria. Com uma diferença principal: no novo contexto, já não se tratava mais de uma aliança da burguesia nacional com o setor produtivo transnacional, mas com o financeiro. Assim, vivenciando nova fase de expansão consorciada e periférica, seria possível ao país superar a situação de colapso estrutural de nossa economia que se prorrogava desde a década de 1980.

Todavia, ao longo dos últimos 20 anos – e o governo de FHC o demonstrou cabalmente –, os impasses que nossa economia passou a enfrentar foram mais graves e profundos do que havia originalmente previsto a antiga teoria. Todas as garantias dadas pelo antigo governo ao capital especulativo não foram suficientes para permitir ao país um novo ciclo sustentado de crescimento econômico.

Pelo contrário, nas classes dominantes, as frações beneficiadas foram as vinculadas ao setor financeiro (e, secundariamente, ao agroexportador), ficando os demais segmentos, especialmente o pólo produtivo industrial, como sócios menores desse arranjo – ou dele se beneficiando de forma tortuosa, quando, por exemplo, investem seus recursos no sistema financeiro, quando captam empréstimos em condições mais favoráveis fora do país ou quando abandonam a condição de produtores transformando-se em meros comerciantes de artigos importados (Carvalho, OC 2003, p. 92).

De todo modo, a hegemonia do setor financeiro (e do agronegócio) não apresentou condições para alavancar a reconstrução de um novo projeto de país.¹ Tal limite também se associa à histórica baixa disposição dos segmentos empresariais privados em nosso país para a realização de investimentos em atividades de longa maturação, tal como as inversões em infra-estrutura. Parece que os atores que se dispõem a isso exigem condições de tal modo privilegiadas que somente às custas da ruína do público consumidor (empresas e famílias) ou do erário público podem vingar.

Mesmo no governo Lula, as propostas avançadas de retomada de um novo ciclo de investimentos em infra-estrutura – no primeiro mandato, Parcerias Público-Privadas (PPPs); no segundo, Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – ainda patinam nas incertezas quanto à efetiva capacidade de alocação de recursos por parte do Estado, quanto aos marcos regulatórios e, especialmente, quanto ao tempo de retorno esperado dos investimentos que, mais uma vez, dada sua própria natureza (estradas, hidrelétricas, sistema portuário etc.), são de longa maturação e de baixo poder de sedução para o empresário que investe no Brasil, sempre ávido por inversões de baixo risco e de retorno rápido.

O fato é que o recente processo de financeirização da riqueza nas economias capitalistas de todo o mundo, e a adesão passiva de nosso país ao sistema financeiro internacional, não se traduziu em retomada de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, tampouco serviu de base para a reconstrução de um projeto de nação no período recente.

O fato de o atual governo estar ocupado pela vanguarda do movimento sindical e pelos segmentos médios outrora progressistas, no seio de uma acrítica preservação da *herança maldita*, implica que esses setores viraram gestores da crise que elementos progressistas, e não poderiam trazer efetivas medidas em prol de sua superação. De qualquer maneira, a partir do momento que o governo Lula passou a seguir as mesmas diretrizes em termos das políticas macroeconômicas do governo anterior, a teoria da dependência, de conceito teórico, foi promovida à política de Estado. Assim, o mais difícil é o convencimento de que, por trás daquelas práticas, encontra-se um projeto de país que segue, fundamentalmente, estagnado em termos socioeconômicos. ■

¹ Ver texto de Marco Crocco e Fabiana Santos (OC 2006) sobre as características do sistema financeiro bancário brasileiro.

Nesse sentido, tomemos quatro aspectos desse debate que foram mencionados em artigos do OC: crítica ao modelo exportador levado a termo pelo governo brasileiro em seu novo projeto de inserção na economia mundial; agricultura familiar no atual contexto de hegemonia do agronegócio; uso instrumental do mito da democracia racial no antigo projeto desenvolvimentista; e significado do patrimonialismo em nossa sociedade e como tal aspecto pode ser entendido com base nos temas que versam sobre desenvolvimento econômico.

Modelo exportador

No que diz respeito ao primeiro aspecto, o texto de Adhemar Mineiro (OC 2005) foi um dos poucos a fazer menção crítica não apenas às opções de políticas macroeconômicas do atual governo, mas também de suas estratégias, indissociáveis, de inserção na economia mundial e de apoio a determinados setores da economia nacional.

As apostas atuais de desenvolvimento da economia levadas a termo pelo governo parecem ter se guiado muito fortemente nas brechas abertas pelo comércio exterior. Busca-se com o crescimento das exportações uma rápida ampliação do superávit comercial (Mineiro, OC 2005). Porém, no novo contexto neoliberal – após uma década e meia do processo de abertura comercial, valorização temporária do câmbio, privatizações, entre outras medidas de políticas monetárias conservadoras –, além da necessidade de aquisição de mercadorias mais sofisticadas no exterior, ocorreram importantes fraturas na matriz produtiva brasileira, tendo o país passado a importar diversos produtos outrora fabricados internamente.

Com isso, o Brasil passou a apresentar uma pauta de importação com maior quantidade relativa, em valor, de produtos industrializados e uma pauta de exportação com maior quantidade relativa, em valor, de produtos de menor valor agregado, como os provenientes do setor primário (agricultura e extração mineral) ou mesmo secundário – todavia, nesse último caso, fabricado em setores menos intensivos em tecnologia. O baixo perfil desses setores pode ser evidenciado pelo fato de todos serem intensivos em natureza (energia, terra, água e sol), mas pouco intensivos em inteligência e tecnologia. Vale frisar que essa opção apresenta fortes impactos no plano regional, com a reconversão produtiva de porções do território nacional e a drástica alteração de ecossistemas e paisagens.

Exemplos notáveis desse processo são: plantio de celulose para a indústria de papel e celulose (norte do Espírito Santo e sul da Bahia), produção de soja (afetando amplas porções do Centro-Oeste e áreas de cerrado baiano e maranhense), complexo minerador de Carajás (Pará e Maranhão), agroindústria sucroalcooleira (conjunto do estado de São Paulo, Bacia do Alto Rio Paraguai, em

Mato Grosso e no entorno do Pantanal, no Mato Grosso do Sul), pecuária (Centro-Oeste e região Amazônica), pólo de frutas (perímetros irrigados no Vale do São Francisco), produção de madeira (Floresta Amazônica, em especial na enorme área chamada de Arco do Desmatamento).

No plano social, os resultados dessas iniciativas são muito questionáveis. O perfil de uso da força de trabalho pode ser dividido em dois tipos. Em alguns setores, incide a exploração intensiva de trabalhadores(as), com péssima remuneração e condições ocupacionais. Já em outros, o seu perfil tecnológico é capital-intensivo, limitando o efeito multiplicador da renda nas regiões onde as atividades ocorrem.

Para piorar, muitas vezes esses setores exigem graus de qualificação da força de trabalho relativamente superiores, que acabam sendo ocupados por trabalhadores(as) trazidos(as) de outras regiões, limitando eventuais ganhos do processo de desenvolvimento local.

Desse modo, aquelas atividades contribuem, decerto, para a Balança Comercial, porém pouco colaboram para a melhoria da qualidade das áreas onde medram, seja em termos sociais, ambientais ou da capacidade de geração de uma sociabilidade densa para o conjunto da nação (formação de classes sociais autônomas, mecanismos distributivos dos resultados da atividade, melhoria da qualidade de vida das populações locais e regionais). Em síntese, podemos constatar o quanto é necessário pôr em cena não apenas as condições para a volta do crescimento, mas também qual seria a qualidade desejada desse eventual processo de retomada.

Questão agrária

Os vários artigos⁹ a esse respeito situaram-se no debate sobre o modelo de desenvolvimento agrícola em nosso país, apontando possíveis alternativas nucleadas em torno do paradigma da reforma agrária, dos assentamentos e da agricultura familiar. Foram feitas poucas menções ao elemento crucial do debate que permeia a questão das políticas agrícolas e agrárias nos dias atuais: a tensão sobre se a agricultura familiar pode ser entendida como modelo alternativo à agricultura empresarial ou se, em um contexto de absoluta preponderância do agronegócio, deve ser encarada como política social compensatória.

Da leitura do conjunto de contribuições, ficamos com a dúvida se, implicitamente, os textos não tenderam à leitura que identifica a importância da reforma agrária mais pelo seu lado social, político e de relevância para o desenvolvimento local, que propriamente relacionado a um novo

formato de organização produtiva no meio rural. Porém, caso não haja mais alternativas economicamente viáveis à agricultura empresarial, e considerando o quanto tal modelo é devastador para o meio-ambiente, comunidades no entorno e pessoas empregadas – levando em conta o caráter simplesmente primordial de tal aspecto para o desenvolvimento –, como poderíamos pensar um modelo alternativo para o país? Ou, antes, até que ponto não se trataria de questionar o modelo dominante do agronegócio nele mesmo – seja por motivos éticos, políticos ou filosóficos, independentemente de sua suposta maior eficiência produtiva e financeira?

Questão racial

No relatório de 2006, aponte o mito da democracia racial fora importante ferramenta ideológica no processo de constituição do modelo desenvolvimentista. Aponte, também, que esse mito havia sido forjado em uma perspectiva que valorizava o padrão de relacionamentos inter-raciais existentes no Brasil, tido como amistoso, pacífico, cordial etc., desde que mantidas as condições primeiras de racialização de nossa sociedade – pois não há como uma democracia ser racial na inexistência de uma ideologia racializada, de uma identificação hierarquizadora em termos materiais, políticos e simbólicos de todos os indivíduos de acordo com a intensidade das aparências físicas ou marcas raciais.

Portanto, a tal pacificação ou harmonização dessas relações inter-raciais somente poderia incidir em uma sociedade *naturalmente* assimétrica em termos raciais – formando a *lenda da modernidade encantada*.¹⁰ Finalmente, considerando o modelo desenvolvimentista brasileiro, calcado em um mito fundador que justifica, e mesmo valoriza, assimetrias raciais, nada mais natural que o modelo econômico forjado nos anos gloriosos do crescimento vertiginoso da economia nacional, no século passado, tenha conseguido gerar, ao longo de 50 anos, justamente o que estava previsto em seu próprio DNA: preservação e aprofundamentos de abismos sociorraciais. Como, então, pensar em um novo projeto de país que prescindisse da democracia em sua variante racial se embasando na democracia e no projeto republicano em seu aspecto substantivo, no qual as marcas físicas deixariam de ser causa eficiente no processo de realização profissional e pessoal?

Direitos sociais

Essa quarta questão pode ser encontrada no artigo de Lúcia Avelar (OC 2004) sobre direitos sociais e clientelismo na cultura política brasileira. Embora

o eixo de reflexão da autora seja o da submissão dos direitos às políticas, por parte da população, ao clientelismo e patrimonialismo das nossas elites políticas e econômicas, ela também evidencia a óbvia influência da fundamentação liberal, mais especificamente de Raymundo Faoro (1977) em sua crítica aos detentores do poder no Estado brasileiro.

“Com a passagem da economia de base agrária para a capitalista e com a progressiva expansão do sufrágio, constituíram-se elites que, embora apresentassem novo perfil, mantiveram práticas de governar da mesma natureza. A industrialização, o desenvolvimentismo e o capital internacional não conseguiram diluir o poder desses grupos no aparelho estatal. Isso se deu, em parte, porque o desenvolvimento econômico, sob a forma de capitalismo de Estado, fez da economia pública o foco das atividades políticas. Além disso, as funções de intermediação política de natureza clientelística aprofundaram-se particularmente nas regiões em que a economia pública superava a influência das elites econômicas privadas” (Avelar, OC 2004 p. 40-41)

A questão apontada vale por ela mesma. Até que ponto o modelo de desenvolvimento adotado pelo país a partir da segunda metade do século XX – contando com a forte presença do Estado protegendo e beneficiando o setor privado – não teria importado, pela porta dos fundos, uma dimensão igualmente marcada pelo patrimonialismo, espécie de ação afirmativa às inversas para importantes segmentos do empresariado brasileiro e transnacional, eleitos quase a dedo pelo Estado para o recebimento de toda sorte de subvenções e proteções?

Seria justificável que no contexto de uma retomada da agenda desenvolvimentista tal perspectiva se mantivesse? Por que não pensar, no contexto de uma reflexão sobre as bases de um novo modelo de desenvolvimento para o país, alternativas que se assentassem, ao menos parcialmente, em outras bases, tal como as micros, pequenas e médias empresas, as cooperativas ou os empreendimentos de natureza comunitária ou associativa?¹¹

Para além dessas quatro questões, podemos também listar outras contribuições, como as que trataram da democratização do acesso aos mecanismos decisórios dos fundos públicos (Castro & Macedo, OC 1999); do processo de construção e

9 Soares & Grzybowski (OC 1999); Equipe da Pesquisa Pronaf do Ibase (OC 2006) e Leite (OC 1999).

10 Para um aprofundamento do significado da lenda da modernidade encantada, ver Marcelo Paixão (2005).

11 Essas alternativas não precisam ser identificadas como a defesa de uma economia natural, de subsistência ou de baixa produtividade. Nesse sentido, basta mobilizarmos o exemplo dos distritos industriais da chamada Terceira Itália. Sendo uma região dinâmica daquele país, está muito fortemente embasada na realidade das micros, pequenas e médias empresas. A esse respeito, ver a publicação organizada por Giuseppe Cocco, André Urani e Alexander Galvão (1999).

empenho do orçamento brasileiro (Rocha e Melo, *OC* 2002); das assimetrias regionais do sistema financeiro brasileiro e do acesso às instituições bancárias (Crocco; Santos, *OC* 2006). Todas problematizaram as condições institucionais necessárias a um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. No entanto, a crítica em relação ao modelo de crescimento da economia enquanto tal, acabou sendo pouco abordada.

Se é verdade que as críticas tecidas ao modelo de não-desenvolvimento, representando pelo neoliberalismo no *OC*, foram totalmente procedentes, não necessariamente a volta de uma nova etapa de crescimento de nossa economia, mesmo que venha a se dar como um projeto capaz de se reproduzir no longo prazo (tal como vem ocorrendo atualmente com a China), pode ser tida como autojustificável. Ou antes, a capacidade de os movimentos sociais compreenderem e aprenderem a dialogar com os procedimentos e métodos que ocorrem na vida econômica, dependerá de sua capacidade de criticar modelos de desenvolvimento anteriores calcados em perspectivas antidemocráticas; bem como de forjar novas alternativas que considerem as dimensões da participação popular nos processos decisórios, a qualidade de vida no trabalho, da equidade de gênero e raça, do respeito ao meio-ambiente, entre outros aspectos progressistas e libertários no seu cardápio de proposições.

Marcos das políticas sociais

Do mesmo modo que as estruturas econômicas, as estruturas sociais de nosso país sofreram pronunciadas transformações nos últimos 25 anos. A lista de variáveis que perceberam tal sorte de alterações é realmente grande, tendo ocorrido profundas mudanças no modo de organização da família – especialmente por conta das mudanças no papel da mulher –, no formato da pirâmide etária da população no rumo de seu amadurecimento, na elevação da taxa de urbanização e metropolização da população brasileira, nas alterações da importância relativa dos respectivos setores de atividade como campo de emprego para a população trabalhadora e na segurança pública, com o aumento dos indicadores de violência urbana.

De igual maneira, muitas mudanças aconteceram no plano institucional, sendo a principal o fim do regime militar e a longa duração do regime civil, desde 1985, com razoável – e inédita – estabilidade. Nesse ínterim, tivemos a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, e a realização de quatro eleições gerais. Contudo, vale a pena lembrar que a reconstituição do estado de direito no Brasil, em um período recente, incidiu em um contexto econômico pouco favorável à adoção de políticas que viessem a promover a distribuição de renda e riqueza no seio da sociedade.

No plano das políticas sociais, o marco de nosso debate vem a ser a Constituição de 1988. O caráter progressista da parte que trata de *ordem social* somente poderá ser bem-avaliado se comparado com o modo pelo qual as políticas sociais foram implementadas desde a década de 1930, quando o Estado brasileiro passou a interferir decisivamente no funcionamento de nosso mercado de trabalho. Mobilizado teoricamente por uma concepção bismarckiana, positivista e fascista, o objetivo era evitar os conflitos de classes e forjar um ambiente de colaboração entre a classe trabalhadora e o patronato, sob as bênçãos do Estado (cf. Boito Jr., 1991).

Tal estratégia também envolveu a esfera assistencial e previdenciária. Assim, paralelamente à estrutura sindical oficial de classe trabalhadora e patronato, o governo forjou sete institutos de aposentadoria e pensão, cada qual vinculado às grandes corporações nacionais de patrões e empregados: industriários; portuários e marítimos; comerciários; ferroviários; servidores públicos; bancários; trabalhadores em transporte de carga (Werneck Vianna, 1999).

Portanto, as políticas sociais em nosso país foram primeiramente constituídas como mecanismos de proteção de trabalhadores e trabalhadoras do setor formal da economia – empresas do setor privado e funcionalismo público –, em um processo que Wanderley Guilherme dos Santos (1978) conceituaria de *cidadania regulada* outorgada pelo Estado. Desse modo, a proteção social assumia um caráter efetivo de direito no modelo, mas mesclada a uma perspectiva paternalista que, na contramão, acabava sendo entendida pelas pessoas beneficiadas como uma espécie de favor do poder público ou de seus dirigentes, tal como ocorreu na época de Getúlio Vargas, o *pai dos pobres*.

Naquele arranjo, trabalhadores(as) vinculados(as) ao setor informal e agrícola ficavam à margem daquela legislação em termos trabalhistas (não estavam amparados pela CLT), sindicais (não tinham acesso à representação sindical outorgada) e não tinham direito nem aos sistemas de proteção social quando de alguma incapacidade momentânea nem à aposentadoria. Para esse contingente, restava somente a filantropia (Cohn, *OC* 2002, p. 83).

Posteriormente ao golpe militar de 1964, unificou-se o conjunto de institutos assistenciais e previdenciários existentes para as diversas categorias profissionais sob o nome de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Já os setores sociais que não se vinculavam ao setor formal da economia permaneceram fundamentalmente desassistidos, sendo, em geral, entregues aos cuidados de instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) ou órgãos filantrópicos de natureza religiosa ou privada.

No período desenvolvimentista, a questão social era resumida à questão trabalhista, tendo em vista que a população trabalhadora formal era reconhecida como portadora de direitos sociais pelo Estado. Os demais contingentes, quando efetivamente necessitados e vistos como alvo da caridade, ficavam expostos aos ditames do altruísmo, do clientelismo e do compadrio. A própria ditadura militar, em busca de preservar os espaços decisórios acerca das políticas econômicas nas mãos de técnicos (ou tecnocratas), parece ter entregue as áreas reportadas ao plano assistencial e previdenciário para políticos locais, reforçando antigos laços clientelistas.

Nos demais serviços públicos, que deveriam atender ao conjunto da população, também houve forte seletividade no acesso ao público beneficiário. Nesse sentido, exemplo notável foram as políticas públicas de acesso a educação, habitação, cultura, lazer etc., nas quais, ao longo do século XX, o Estado favoreceu o acesso a um número relativo muito modesto da população total. Em pleno ano 2000, as taxas de analfabetismo da população brasileira maior que 15 anos, maior que 25 anos, maior que 40 anos e maior que 60 anos de idade eram, respectivamente, 12,9%, 16%, 22% e 34,2%, muito distantes do ideal (Paixão, 2006b).

Se é verdade que o modelo de regulação da vida social do período desenvolvimentista foi fundado nos parâmetros da *cidadania regulada*, tal fato esteve longe de ser sinônimo de que as políticas sociais tenham sido, até o fim da década de 1980, formuladas com base em uma perspectiva universal. Para além do fato de o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil ter se dado sob o signo da concentração de renda, havia também certa ilusão sobre a capacidade do próprio processo de crescimento da economia incorporar trabalhadores(as) dos setores informais e agrícolas, por conseguinte, ampliando o raio de alcance das políticas sociais (Cohn, *OC* 2005, p. 49).

Somos obrigados a reconhecer que, de fato, aquela miragem da universalização do emprego formal, no período de vigência do modelo desenvolvimentista, não parecia um absurdo. O percentual de trabalhadores(as) registrados(as) formalmente, após ininterrupto crescimento durante 40 anos (1940–1980), atingiria seu ápice em 1976, quando 76% da População Economicamente Ativa (PEA) urbana estava com carteira assinada (cf. Cardoso, 2006). O fato de esse percentual ter declinado desde então, não deve ser tomado como sinônimo de que tal projeção fosse de todo irrealista. Assim, frise-se que, realmente, jamais em nossa história a população assalariada formal chegou a constituir a totalidade de pessoas ocupadas e que, tampouco,

os grandes bolsões de pessoas à margem dos direitos sociais então consagrados nunca deixaram de estar presentes em números absolutos e relativos deveras razoáveis.

De qualquer maneira, a partir da Constituição de 1988, principalmente por conta da ação dos próprios movimentos sociais, ao menos no plano formal legal, aconteceram importantes mudanças na concepção das políticas sociais no Brasil. Destacamos sua concepção integrada acerca das ações de saúde, assistência e previdência e a tentativa de abrangência para segmentos mais amplos do que os empregados no setor formal da economia (Barsted, *OC* 2004, p. 63). Porém, no que tange à efetiva aplicação dos princípios constitucionais, a realidade dos fatos foi, e vem sendo, um tanto distante.

Em primeiro lugar, cabe voltarmos aos problemas recentes enfrentados pela economia brasileira. É evidente que as dificuldades se associaram ao volume de recursos disponíveis para a área social comumente sacrificada pela necessidade de ajustes, mormente visando à geração de superávit primário nas contas públicas. Ademais, o próprio contexto de financeirização da riqueza se traduziu em menor capacidade dos Estados nacionais em produzirem políticas sociais mais abrangentes (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000, p. 116).

Finalmente, o novo consenso estabelecido em torno da agenda do Consenso de Washington se traduziu em um redirecionamento um tanto conservador com relação às políticas públicas voltadas para a área social (Cohn, *OC* 1998, p. 102). Foi nesse contexto que os princípios integradores e universais das políticas sociais, tais como previstos na Constituição Cidadã, tiveram de ser realizados. E como tal, naturalmente, esse processo se deu de modo incompleto.

Em segundo lugar, os princípios constitucionais no campo social previstos na Carta de 1988 tiveram de ser realizados, em termos práticos, em cenário, no mínimo, paradoxal. Por um lado, até o fim da década de 1980, as políticas sociais estiveram desenhadas para atender fundamentalmente a trabalhadores e trabalhadoras do setor formal, ficando os demais contingentes entregues à sorte da filantropia e/ou do clientelismo. Todavia, após aquele período, por determinações constitucionais, foi previsto um novo perfil para as ações, englobando trabalhadores e trabalhadoras do setor informal e rurais.

Contudo, na nova realidade do mercado de trabalho brasileiro após a década de 1990, houve forte redução da população ocupada em empregos formais, alternativamente ampliando-se o percentual de trabalhadores(as) informais – autônomos(as), sem nível superior e assalariados(as) sem carteira.

A nova seguridade social teria de operar com redução na massa de contribuintes, ao passo que incorporava nova leva de beneficiários(as) não-contributivos(as) – deficientes físicos e pessoas idosas vivendo em domicílios com renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*, trabalhadores e trabalhadoras rurais, além do crescimento da demanda da população pelo atendimento ambulatorial e hospitalar via Sistema Único de Saúde (SUS). Naturalmente, caso o cenário político fosse mais favorável à adoção de políticas redistributivas da renda, tal hiato poderia ser resolvido penalizando-se os detentores das maiores rendas. Mas, definitivamente, não foi esse o contexto daquela década.

Diante da crise inflacionária da década de 1980 e primeira metade da década seguinte, e posterior contexto de estabilização financeira por intermédio da contenção dos gastos públicos, incluindo os sociais, implementou-se um conjunto de medidas que, na prática, foi reconfigurando o modelo originalmente gestado pelos constituintes.

Algumas determinações constitucionais foram alteradas por revisões constitucionais, tais foram os casos das reformas das aposentadorias dos trabalhadores dos setores privados, em 1998 e públicos, em 2003. Outras foram por intermédio de adaptações práticas, tais como a não-aplicação do princípio constitucional de um orçamento único para a seguridade social. (Barsted, *OC* 2004, p. 64).

Além disso, alguns dos princípios presentes na Carta de 1988 passaram por uma capiosa reinterpretação ao longo dos últimos 18 anos. Esse foi o caso do princípio da universalidade das políticas sociais. Assim, o próprio significado do que viria a ser universalismo passou a ser disputado.

Como resultado, nesse novo modelo de 'Estado emergente', orientado pela desestatização e desregulamentação, as políticas sociais públicas tendem a se tornar cada vez mais seletivas, mesmo quando norteadas pela universalidade. De um lado, quebra-se o padrão de solidariedade até então vigente nas políticas contributivas; de outro, tende-se a uma crescente focalização das ações sociais nos segmentos mais pobres da população (Cohn, *OC* 1998, p. 105).

Ironia da história, por universalismo, poder-se-ia depreender tanto uma concepção que efetivamente garantisse a proteção social para todos, brasileiros e brasileiras, como um ideário que seria universal, apenas porque estaria focado nas pessoas mais pobres (não mais nos setores vinculados ao mercado de trabalho formal), até então desassistidas de semelhante ação, considerando-se desejável que os demais contingentes buscassem, com recursos próprios, no mercado, os serviços sociais como educação, saúde, previdência, saneamento e abastecimento de água e mesmo a segurança.

De qualquer maneira, é preciso reconhecer alguns notáveis avanços nos marcos recentes assumidos pelas políticas sociais no Brasil. Em primeiro lugar, cita-se a preservação de uma perspectiva de gestão dos recursos públicos ao mesmo tempo coordenada no plano nacional e descentralizada em sua gestão no plano estadual e local. Em segundo lugar, por formal que sejam, existem diversos canais para participação popular em conselhos gestores das políticas sociais em várias áreas atualmente. Com isso, abriram-se novos horizontes de uma ação mais efetiva para os movimentos sociais não somente de controle, mas também de proposições de políticas públicas. Em terceiro lugar, está o próprio controle da inflação, que pôs um termo ao processo de corrosão dos rendimentos das camadas mais pobres e que acabou tendo efeitos notoriamente positivos – pelo menos no acesso desses contingentes ao consumo de bens de primeira necessidade.

Da pobreza material à pobreza política

O tema da pobreza como questão para política pública é relativamente recente no Brasil. Podemos identificar duas vertentes determinantes desse novo cenário, iniciado, fundamentalmente, na década de 1990. Primeiro, destacamos o contexto de emergência da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbet de Souza, nosso Betinho, no período seguinte à saída do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992. Naquele momento, Betinho teve grande sensibilidade ao propor à sociedade brasileira, ainda mobilizada pelo processo de *impeachment*, uma agenda baseada no princípio da solidariedade social no entorno da questão da fome e da situação de subcidadania enfrentada por milhões de brasileiros e brasileiras privados do mais elementar dos direitos: o acesso regular ao alimento.

Por outro lado, o tema da pobreza foi incluído por técnicos ligados a importantes órgãos de pesquisa vinculados ao Estado brasileiro, sendo o mais destacado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Desde então, diversos economistas brasileiros – em grande medida, mobilizando instrumentos teóricos desenvolvidos originalmente em universidades norte-americanas e em instituições multilaterais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – passaram a desenvolver metodologias próprias para mensuração e categorização do problema.¹²

12 Sobre essas distintas metodologias, sem a pretensão de sermos exaustivos, ver Sônia Rocha (2003); Ricardo Paes e Barros e Rosane Mendonça (1995); Ricardo Paes e Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2000); Rodolfo Hoffmann (2000); Francisco Ferreira (2000); Francisco Ferreira, Peter Lanjouw e Marcelo Néri (2000).

Os dois aportes abrigam evidentes diferenças. Quando as carências materiais estão referidas à falta de renda monetária, o tema da pobreza está enquadrado teoricamente no paradigma utilitarista, que compreende a questão como parte de uma função que reporta as escalas da satisfação, ou felicidade, à quantidade de bens que um indivíduo é capaz, economicamente, de obter no mercado e, depois, usufruir. Já no outro campo, que teve no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) sua trincheira por excelência, encontram-se amplos setores da sociedade civil brasileira defensores de uma perspectiva sociológica acerca do problema do acesso ao alimento, visto como algo além de uma questão estritamente nutricional ou puramente econômica (Burlandy; Magalhães, *OC* 2004, p. 61).

Nos relatórios do *Observatório da Cidadania*, encontramos uma tensão epistemológica na conceitualização de *pobreza*. Em alguns artigos, em que pese uma visão fundamentalmente contrária às interpretações originárias da compreensão neoliberal, utiliza-se de forma corrente os conceitos típicos da leitura do *mainstream*, como é o caso da linha de pobreza.¹³ É impossível deixar de apontar que a aplicação da conceitualização típica dos bancos multilaterais na análise não deixa de ser um modo de incorporar pelas instituições, porém, pouco atento a esse plano. Desse modo, por pura derivação conceitual, o público leitor poderia ser induzido a caminhar na mesma direção do conteúdo das políticas públicas apontadas por aqueles organismos, que, no plano formal, foram tão bem criticadas

Entretanto, os diversos artigos dedicados ao tema da pobreza dificilmente se restringem ao plano da carência de rendimento para a aquisição da razão essencial básica. Antes, na quase totalidade daqueles escritos, vemos uma compreensão que buscou alargar o enfoque, identificando o tema da pobreza material a outros planos, especialmente os reportados ao acesso aos bens de uso coletivo (educação, saúde, segurança etc.), ou, dentro de uma interpretação implicitamente referenciada em Amartya Sen, à ampliação das capacidades dos indivíduos.¹⁴

Vale salientar que a principal diferença entre a leitura da pobreza como um problema de carência de renda pessoal para a aquisição da cesta básica

de consumo e um problema de acesso aos bens de uso e serviços coletivos reside na esfera dos direitos sociais, no primeiro caso individual e, no segundo, coletivo. Assim, no contexto de emergência das políticas de orientação pronunciadamente neoliberal, o último aspecto ganhava uma coloração mais progressista, tendo em vista sua potencialidade de problematização do eixo principal que vinha sendo assumido pelos sucessivos governos. De qualquer maneira, na leitura de alguns artigos publicados no relatório, vemos que mesmo esse último entendimento apresentou-se de modo limitado, tendo ocorrido, ao longo das sucessivas edições, importante avanço conceitual a esse respeito.

No que diz respeito ao limite interpretativo da formulação que entende a pobreza referenciada nos direitos sociais coletivos, o problema não reside tanto na agenda de demandas, mas no próprio processo de diálogo que deveria se estabelecer entre o poder público e a sociedade civil, de tal modo que a última não se deixasse dominar por uma perspectiva heterônoma diante do Estado. Ou, antes, o eixo fundamental da questão passava a ser o da articulação entre o tema da pobreza e o da democracia política, mormente no sentido de tornar a população entendida como abaixo da linha de pobreza não apenas alvo, mas igualmente sujeito das ações.

Para Amélia Cohn (*OC* 2005), por cidadania não se deveria entender apenas o processo de alcance de bens individuais (pelo mercado) ou coletivo (pelo Estado), mas o próprio processo de constituição de atores sociais gabaritados à ação autônoma no espaço público. Essa questão pode ser remetida ao tema da eficácia das políticas sociais, incluindo o plano das condicionalidades. De acordo com um determinado tipo de leitura, acompanhando a concessão de benefícios como bolsas de complementação de renda, deveriam estar acopladas exigências para o público-alvo, como se esse, sem o olhar vigilante do Leviatã, tivesse uma natural propensão à indolência (Cohn, *OC* 2005, p. 53).

Por meio dessa definição, passamos a entender a própria gravidade imbricada nas distinções conceituais entre o tema da cidadania e da pobreza. Pobreza remete à dimensão de carência, ausência material, ao passo que cidadania remete à sua questão política. O processo de transformação de pobres em não-pobres, no plano material, implica processos distributivos em termos materiais.

Como tal, não necessariamente tal processo acarreta um jogo de soma zero, tendo em vista que o aumento do poder aquisitivo de pessoas mais pobres (operários e operárias, camponeses e camponesas ou mesmo indivíduos de setores médios) pode implicar ganhos adicionais para as pessoas mais ricas pela via do estímulo ao comércio etc. No

plano político, porém, o processo é bem diferente. O processo de transformação de pobres políticos em não-pobres políticos implica distribuição de poder dentro de um jogo de soma zero. Algumas classes e setores deverão perder parcela de poder para que outros ampliem sua fatia de participação. Não há como todos os grupos ampliarem sua parcela de influência no sistema político simultaneamente.

Nessa leitura, quaisquer eventuais ações dedicadas à promoção da cidadania, para honrarem o nome, devem acarretar aumento da capacidade de auto-identificação dos atores sociais e de intervenção dos mesmos no espaço público, sob o risco de, na hipótese contrária, e por mais generosos que sejam os gastos sociais aplicados em cada medida ou ação, transformarem-se em medidas puramente assistencialistas.

Esse foi o cerne dos embates, nem sempre revelados à opinião pública, presentes no primeiro mandato do governo Lula, quando estavam postos em questão a natureza e o caráter do Fome Zero: de um lado, estavam os que defendiam um programa gerador de cidadania (liderados por Frei Betto e d. Mauro Morelli) em sua perspectiva política; de outro, estavam os que adotavam uma perspectiva mais propriamente técnica (capitaneados, primeiramente, por José Graziano da Silva e por Patrus Ananias) fundada no alargamento do público-alvo das ações, na constituição de condicionalidades, no controle dos gastos e nos efeitos derivados que tais medidas trariam no plano político-eleitoral.

Assim, as alternativas cidadãs para semelhantes ações, levadas a termo pelo poder público, poderiam e deveriam estar estruturadas em torno do aumento da capacidade de formação de movimentos sociais, lideranças e identidades coletivas. É preciso entender o aspecto econômico da questão, pois é evidente que a constituição de um amplo contingente de clientes do Estado dependente da caridade pública somente pode ser entendido como a via por excelência da heteronomia. Assim, à medida que o setor formal da economia torna-se incapacitado para o emprego de amplas levas,¹⁵ a

15 A importância política da expansão do setor formal da economia reside no fato de que, nesse segmento, ocorre a formação de uma classe social constituída por trabalhadores e trabalhadoras com razoável poder de apresentação de seus dramas e reivindicações no espaço público de forma, se não de todo independente do Estado, posta a legislação sindical vigente, razoavelmente autônoma. Pelo contrário, nos setores informais, a história vem ensinando a ocorrência de especial dificuldade para a constituição de fortes identidades coletivas, com efeitos perniciosos à capacidade de intervenção desses agentes em termos econômicos e políticos. Outro tema de igual relevância é a relação de pessoas negras com o setor formal da economia brasileira. Assim, mesmo quando as maiores empresas e o Estado eram capacitadas para o emprego de amplos contingentes, parece que vigorou notória má vontade em fazê-lo (cf. Paixão, 2003b).

13 Cf. Amélia Cohn (*OC* 1997); Guido Mantega (*OC* 1998); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (*OC* 2000); Célia Kerstenetzky (*OC* 2001); Marcelo Paixão (*OC* 2003; *OC* 2006); Lena Lavinias (*OC* 2004); Jurema Werneck (*OC* 2005).

14 O conceito de capacidade foi originalmente desenvolvido por Amartya Sen, refletindo as funcionalidades apropriadas por cada indivíduo. Segundo o autor, por funcionalidade entende-se os ativos tangíveis (rendimento, ocupação) e intangíveis (educação, saúde) que cada qual conta e que são fundamentais para que se possa almejar viver da forma como cada um julgar melhor (cf. Sen, 2000).

constituição de empreendimentos comunitários, cooperativos e solidários com algum poder de auto-sustentação econômica e de influência no poder público, acaba se apresentando como componente imprescindível de toda reflexão.

Finalmente, para além da dimensão econômica da pobreza política é preciso, também, apontar o quanto essa última se associa à capacidade de determinados atores tornarem legítimas determinadas demandas e reivindicações, seja no espaço público, seja por parte dos demais atores sociais existentes na sociedade ou no Estado. Apontaremos duas situações: uma referindo-se às dificuldades atualmente vivenciadas pelos movimentos sociais das áreas de favelas; outra refletindo sobre o tratamento dado ao movimento negro por parte da grande mídia.

Com relação à população favelada, desde a década de 1980 há perda de legitimidade política de seus movimentos reivindicativos. Isso ocorreu nos contextos da crise econômica – e seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho –, da persistência de mecanismos de cooptação de lideranças por parte do poder público e de representantes parlamentares, do aumento da criminalidade – principalmente pela via do tráfico de drogas e armas – e da progressiva degradação do sistema de segurança pública, em especial nas cidades e estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

As organizações autônomas de moradores(as) de favelas foram quase que inviabilizadas, praticamente inexistindo, hoje, representação parlamentar de lideranças políticas daquele contingente. Na seqüência, houve um vigoroso processo de criminalização da favela, que passou a ser vista como local perigoso e ameaçador para a cidade:

Assim, pelo viés da criminalização que lhes é imposta, moradores e moradoras das favelas sofrem um processo de silenciamento, que dificulta sua participação no debate público e o seu reconhecimento como uma categoria concreta de cidadãos e cidadãs. A intervenção (pública e privada) por meio de políticas sociais passa a ser formulada como política de segurança, mera alternativa de controle social focada nas áreas faveladas, pensada de modo reducionista e instrumental como forma de salvar moralmente – ou mesmo (re)civilizar – moradores e moradoras, sobretudo a juventude. Na outra direção, é evidente que, nessas condições, fica prejudicado o desenvolvimento de uma ação coletiva com um mínimo de organicidade, seja na forma de demandas espontâneas sem um quadro dirigente definido, seja na forma de condutas articuladas por uma identidade firmemente estabelecida (Machado da Silva, OC 2006, p. 80-81).

Podemos dizer que a população favelada do Rio de Janeiro, pouco importando qual sua renda média, vínculos com o mercado de trabalho formal

ou quantidade de equipamentos domésticos dentro de cada casa, é um pobre político. Essa constatação, finalmente, é corroborada por Márcia Leite, abordando a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram as lideranças das áreas de favelas (OC 2005, p. 69).

O segundo exemplo interessante de pobreza política diz respeito ao movimento negro. Realmente, como observado por Rosana Heringer (OC 2005, p. 55), os debates sobre as relações raciais, as discriminações resultantes aos(as) portadores(as) das marcas raciais negras e as propostas de superação do problema por meio das ações afirmativas fizeram, recentemente, parte da agenda do debate público brasileiro. Na terra da democracia racial, esse novo cenário é quase revolucionário.

Contudo, cada vez mais, vieram para o espaço público vozes discordando não somente das medidas apresentadas de enfrentamento do problema das assimetrias raciais – ações afirmativas, cotas nas universidades, demarcação de terras de remanescentes de quilombos –, como também pondo em questão a própria realidade dos diagnósticos realizados por uma série de estudos que revelaram o caráter decisivo do preconceito e das discriminações raciais no processo de construção das desigualdades entre pessoas negras e brancas no Brasil (Kamel, 2005). São opiniões que refletem o ponto de vista de amplos setores da imprensa brasileira, contrários à adoção de medidas que possam vir a reverter as pronunciadas desigualdades sociais entre pessoas negras e brancas.

Vale a pena deslindarmos melhor esses argumentos. Por um lado, aponta-se que a prática do racismo no Brasil é efetiva. Por outro, diz-se que não somos racistas. Assim, conclui-se que o racismo, em nosso país, se existe, incide harmoniosamente. Todavia, se um dos lados da relação discrimina com tanta harmonia, seria interessante saber sob qual perspectiva, tendo em vista que quem o faz não o realiza gratuitamente, podendo estar fundamentado por razões psicológicas (preconceitos atávicos, problemas psiquiátricos etc.) ou puramente racionais (discriminação como modo de congelamento de posições assimétricas relacionadas à riqueza, ao poder e ao prestígio social).

Seja qual for o motivo, essas práticas ocorrem no contexto de uma realidade assimétrica racialmente, sempre no sentido de preservar as condições desiguais. O resultado é evidente, bastando para tal mobilizar quaisquer dos indicadores sociais atualmente disponíveis em nosso país ou em quaisquer de suas unidades constitutivas. Todos – acesso ao mercado de trabalho, ao sistema de ensino e de saúde, exposição à morte violenta, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – apontam para a mesma direção: pessoas brancas e negras, em nosso país, vivenciam pronunciadas

disparidades em suas respectivas condições de vida. No que diz respeito ao estudo das relações e assimetrias raciais, as dimensões qualitativas (padrões intersubjetivos de relacionamentos) e quantitativas (mensuração das desigualdades por intermédio de indicadores sociais) dialogam, essas sim, harmonicamente.

Parece que a disposição para a tal convivência pacífica e intensa entre os diferentes no Brasil – salvo que práticas racistas possam ser associadas a uma derivação do pacifismo – é antes uma qualidade portada pelo agente discriminado – negros e negras. Seria interessante que os mesmos tivessem voz para apontarem o mel e o fel que se derivam dessas relações. Afinal, a experiência da discriminação, definitivamente, não é vivida de igual maneira pelos dois pólos, isto é, discriminados e discriminadores. Pelo contrário, essa experiência é um meio de reforço de hierarquias que vieram se prorrogando historicamente desde os imemoriáveis tempos da casa grande e da senzala. Praticar ou sofrer discriminação racial não pode ser posicionado no mesmo patamar em termos simbólicos, políticos ou morais.

Por essa razão, no argumento de Ali Kamel (2005), assim como todos aqueles que assumem posições semelhantes, existe uma perspectiva que procura trazer para si o direito da argumentação sobre a existência do racismo no Brasil e a qualidade de sua intensidade como se fossem os mesmos a padecerem do problema. O motor de tal assunção não é outro senão a razão autoritária.

Voltando ao tema do empoderamento dos atores, ao ser negada às pessoas negras o direito de expressarem os tantos nós encontrados em suas vidas, ao longo de suas distintas trajetórias, subordinando-se tais esferas à validação do *outro*, torna-se óbvio, mais uma vez, nos encontrarmos diante da desconcertante situação à qual afrodescendentes, e o movimento que busca representá-los no espaço público, formam um evidente caso de pobreza política. Uma situação de clássica heteronomia estrutural. E aqui, é forçoso apontar que fatias significativas do pensamento progressista brasileiro, com a tese de que as pessoas negras vivenciam primordialmente os dramas do *preconceito social*, também são cúmplices dessas práticas.

Versando sobre desiguais

A segunda questão conceitual que iremos enfrentar será a das desigualdades sociais. Primeiramente, cabe recordar que apresentando um Coeficiente de Gini, no ano 2000, superior a 0,5, nosso país prossegue como um dos recordistas mundiais em concentração de renda. Por outro lado, desde 1996, quando alcançou o valor de 0,602, aquele índice vem caindo, tendo chegado a 0,569 em 2005.

Os fatores que podem ser mencionados para explicar esse movimento são variados. Por um lado, podemos listar o contexto de controle da inflação, a continuada elevação real do salário mínimo – crescimento real de cerca de 63% no período de maio de 1994 a maio de 2007 –, a adoção de determinadas ações de combate à pobreza, como o Bolsa Família, e de melhoria de alguns indicadores econômicos: crescimento do PIB, um pouco mais elevado no governo Lula do que no governo FHC, diante dos distintos contextos da economia mundial; aumento do saldo exportador; crescimento de determinados setores da economia.

Por outro lado, percebemos que a queda da desigualdade dialogou com a pronunciada queda da qualidade do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 1990. Mesmo levando-se em consideração ligeiras melhorias no percentual de trabalhadores(as) com registro formal (crescimento de 40,6% para 41,5%, de 1995 a 2005, em todo o país) e aumento da escolaridade média da População Economicamente Ativa (PEA) (de 5,7 anos de estudo para 6,9 anos de estudo, no mesmo período), ainda assim tais movimentos não foram tão positivos a ponto de compensarem os intensivos danos no mercado de trabalho com a queda de rendimentos reais médios (redução de 11,4%) e aumento da taxa de desemprego (de 5% para 7% no mesmo período).

As classes de rendimentos do trabalho dos decis superiores apresentaram reduções em termos reais, igualmente contribuindo para o paulatino declínio do coeficiente de Gini. De 1990 a 2003, a participação da renda do trabalho na renda nacional total declinou de 52% para 40%.¹⁶ Dessa forma, parece que a redução das desigualdades de renda vem ocorrendo em um contexto de desenvolvimento socioeconômico medíocre para o país.

Para além da dimensão empírica, é importante relatar a forma pela qual a evolução desses indicadores foi acompanhada nas edições do *OC*. Na verdade, como não deve surpreender, a totalidade dos artigos que se debruçaram sobre a questão foi bastante crítica com relação ao desenho assumido pela estrutura social brasileira. Contudo, do ponto de vista conceitual, foi possível encontrar divergências.

Nos estudos das desigualdades sociais, existem dois parâmetros básicos para análise. Há as perspectivas estruturalistas, que se assentam no estudo das assimetrias sociais pela ótica da distribuição do rendimento entre as classes sociais (capitalistas, banqueiros, operários e operárias, trabalhadores e trabalhadoras rurais etc.). Nesse caso, além da renda de cada classe, considera-se também a concentração do patrimônio, como propriedades, ações etc. Esse tipo de interpretação

é identificado como *desigualdade funcional da renda*, sendo usualmente mobilizada por leituras mais à esquerda do cenário ideológico. E há outra fundamentação, de inspiração neoclássica e funcionalista, que se baliza na desigualdade da renda individual, dificilmente problematizando outros aspectos da concentração de riquezas, como as terras. Os indivíduos identificados a determinados estratos sociais o são pelo *status* correspondente, compartilham antes estilos de vida e consumo que uma forte identidade de interesses.

Outra diferença relevante de ambos os aportes se situa no debate sobre o motor dinâmico das desigualdades sociais. Para os que se baseiam no princípio da desigualdade funcional da renda, as assimetrias sociais são produto da dinâmica do próprio sistema capitalista (ou capitalista periférico). Na ausência da pressão social-trabalhista, da regulação do mercado de trabalho e das políticas sociais públicas, as duas últimas por parte do Estado, os mais fracos (trabalhadores e trabalhadoras assalariados, agricultores e agricultoras familiares, pequenos comerciantes etc.) acabam sendo jogados nas mãos do mercado desregulado, no qual vence quem tem maior poder econômico e político. Já na fundamentação neoclássica e funcionalista, o processo de construção das desigualdades sociais é produto das diferenças da produtividade dos fatores – capital, trabalho, terra –, sendo que, no caso específico do mercado de trabalho, o principal determinante das assimetrias sociais seria a média de anos de estudo formal obtida por cada indivíduo – teoria do capital humano.

Essas observações trazem consigo a própria tensão metodológica que perpassou o conjunto de artigos das distintas edições do *OC*. Assim, a questão da desigualdade social no Brasil – mesmo quando formulada por autores ou autoras notoriamente contrários ao ajuste estrutural aplicado à economia brasileira nos últimos 15 anos –, não raras vezes, foi interpretada mediante os instrumentos analíticos mais comumente aplicados pelas interpretações liberais, com especial ênfase para o coeficiente de Gini e para as razões dos rendimentos apropriadas por indivíduos de distintos estratos de renda e anos de estudo.¹⁷

Alternativamente, embora a crise do mundo do trabalho fosse constantemente mencionada como elemento determinante ou deveras importante para a compreensão do motor dinâmico do aprofundamento dos abismos sociais vigentes no Brasil,¹⁸ poucos foram os artigos que inflexionaram a análise

mobilizando o raciocínio das desigualdades funcionais da renda ou mesmo para uma fundamentação calcada no aporte histórico-estrutural, questões típicas de uma interpretação mais à esquerda. Mais uma vez, salientamos que a incorporação dessas ferramentas analíticas não foram um problema em si mesmo, tampouco comprometeu a qualidade dos estudos. Porém, não consideramos que seja um fato menor que os instrumentos metodológicos dos estudos sobre as desigualdades tenham sido importados do arsenal do *mainstream* teórico e acadêmico sobre o tema.

Avanços e conquistas

Tradicionalmente, as ações do Estado brasileiro voltadas para as políticas sociais se caracterizaram pelo aspecto sumamente ineficiente, perdulário, segmentado e burocratizado (ver Cohn, *OC* 1998, p. 104). Na verdade, mesmo após a Constituição de 1988, diversos aspectos relacionados a esse caráter, decerto viciado do poder público, remanesceram (Avelar, *OC* 2004, p. 41). De todo modo, a Constituição de 1988, no campo das políticas sociais, ao menos no plano formal, trouxe duas grandes novidades.

Em primeiro lugar, ocorreu a abertura de diversos canais à participação popular em conselhos gestores, comitês e câmaras em várias instâncias do poder público. Esse cenário se associou, também, a importantes iniciativas ocorridas desde a iniciativa do poder local, especialmente das prefeituras, sendo o mais notório o orçamento participativo (Cohn, *OC* 1998, p. 109). Em segundo lugar, outro aspecto decerto progressista na carta constitucional foi a adoção do princípio da descentralização da administração pública, passando a União a compartilhar receitas e obrigações com as unidades subnacionais – governos estaduais e prefeituras.

Saindo do aspecto das normas e indo em direção à sua efetividade na vida real, o conjunto dos artigos publicados nas sucessivas edições do *OC* apresentou leituras nem sempre convergentes. Em algumas políticas, as formulações indicam um reconhecimento da importância da abertura de novos espaços, seja decorrente da efetiva participação dos movimentos sociais em sua elaboração e controle, seja por conta da descentralização. Nesse plano, podemos destacar: políticas para a área de saúde, em especial as de prevenção e tratamento da Aids e de saúde da mulher; políticas voltadas para a promoção da equidade de gênero e raça; políticas de garantia de renda mínima e de combate à fome e à desnutrição.

No caso das políticas de saúde, o tema obteve razoável espaço relativamente a outros assuntos. Nesse caso, a repetição da questão parece ter obedecido a, pelo menos, três fatores: algumas políticas progressistas – combate à indústria do fumo, consolidação do Programa Médico de Família, política de prevenção e, especialmente, de tratamento contra a Aids – levadas a termo pelo governo brasileiro, especialmente durante a gestão do ministro da Saúde José Serra no segundo mandato do governo FHC; a questão da prevenção e do

16 Os indicadores sociais e do mercado de trabalho contidos nesse parágrafo foram coletados do Boletim Políticas Sociais (2007) do Ipea.

17 Cf. Amélia Cohn (*OC* 1997; 2003; 2005); Guido Mantega (*OC* 1998); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (*OC* 2000); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Célia Kerstenetzky (*OC* 2001); Marcelo Paixão (*OC* 2003; 2006); Lena Lavinas (*OC* 2004).

18 Cf. Guido Mantega (*OC* 1998; 1999); Amélia Cohn (*OC* 1998; 1999; 2002; 2003; 2005); Mariana Bittar, Mônica Bahia, Daniele Manão e Flávio Barros (*OC* 1999); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (*OC* 2000); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Eduardo Mendonça e Jane Oliveira (*OC* 2001).

tratamento da Aids que, para além de quaisquer iniciativas governamentais, ao longo dos últimos 20 anos, foi pautada pelos movimentos sociais da área da saúde; e ter sido uma frente de lutas específica, incorporada com muito empenho pelo movimento de mulheres – pela via dos direitos sexuais e reprodutivos – e, mais recentemente, pelo movimento negro.

Com relação às reflexões sobre o SUS e programas correlatos – Programa de Saúde da Família; Agentes Comunitários de Saúde; Programa Nacional de Alimentação Escolar –, podemos dizer que o conjunto de textos dedicados a essa instituição é unânime em apontar seu caráter progressista (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000, p. 134). Do ponto de vista de sua implementação prática, entretanto, as avaliações foram menos consensuais. Alguns artigos apontaram que o avanço legal foi impedido por problemas derivados dos constrangimentos orçamentários. Por isso a melhoria dos indicadores de saúde no Brasil foi mais lenta que países como Argentina, México ou Uruguai (cf. Costa, *OC* 1999).

Por outro lado, em outros artigos,¹⁹ o tom crítico ao modo de implementação do SUS ou de algumas políticas de saúde em específico não é generalizado, reconhecendo os avanços inegáveis gerados pela implantação de diversos programas e pela perspectiva da descentralização da rede pública de saúde.

O segundo campo de políticas públicas, nos quais a tonalidade crítica assumida pelos artigos publicados nos relatórios não impediu uma avaliação fundamentalmente positiva da adoção das medidas pelo poder público, corresponde às áreas de promoção da igualdade entre gêneros e racial.

No caso das relações entre gêneros, os artigos refletem que, a despeito de tantas dificuldades, a década de 1990 foi um período de conquistas relacionadas ao acesso aos espaços de representação política, ao debate parlamentar e à constituição de ações do poder público. Sobre representação política, desde a aprovação da Lei 9.504/97, estabeleceu-se a cota mínima de 30% de mulheres nas chapas de candidatos(as) apresentados(as) pelos sucessivos partidos quando das eleições de 1998. De acordo com indicadores levantados por Taciana Gouveia (*OC* 1998, tabelas 1 e 2), o percentual de prefeitas eleitas em todo o Brasil passou de 3,4% para 5,9% no período de 1993 a 1996. Já o número de vereadoras passou, no mesmo período, de 7,6% para 12,9%.

Decerto, esses números ainda estão muito aquém do ideal, sabendo-se que nem sempre os partidos, por incapacidade ou por falta de vontade

política, conseguiram cumprir as determinações da legislação eleitoral no que tange à presença de mulheres nas chapas de candidatos às eleições proporcionais. De qualquer maneira, além do aspecto quantitativo, desde a segunda metade da década de 1990, diversas mulheres, de diversas matizes ideológicas, galgaram postos de grande relevância na vida nacional como senadoras, prefeitas de capitais, governadoras ou, finalmente, como magistradas do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo da atual presidenta, ministra Ellen Gracie. Esses poucos, mas significativos, exemplos ilustram as transformações e o crescimento relativo da participação feminina nas esferas de poder.

Essa nova realidade esteve, igualmente, presente na agenda de debate parlamentar. Dados levantados por Guacira Oliveira (*OC* 1998, p. 140) mostram que, no fim da década de 1990, havia 198 projetos de lei sendo debatidos no Congresso Nacional referentes aos direitos da mulher, com as seguintes áreas mais debatidas: saúde e sexualidade, 49 projetos; trabalho, 38 projetos; violência e direitos humanos, 38 projetos; direitos civis, 24 projetos. Finalmente, a própria intervenção do poder público refletiu os avanços do movimento feminista brasileiro por meio de uma série de ações no campo da saúde, dos direitos sexuais e reprodutivos, da violência doméstica e sexual, do acesso ao mercado de trabalho etc.

Frise-se que o conjunto de artigos não deixou de ser razoavelmente crítico com relação ao montante de recursos destinados à área, à baixa execução orçamentária dos programas existentes, à persistência de graves problemas (mortalidade materna, discriminação salarial no mercado de trabalho, violência doméstica e sexual) e ao agravamento de outros (feminização da Aids, gravidez na adolescência), às dificuldades e aos entraves de ordem burocrática, entre outros impasses. De todo modo, os artigos caminharam para apontar conquistas institucionais e legais, e não retrocessos.²⁰

Aliás, outro ponto interessante é que o adversário principal, se é que esse termo está bem empregado, não vem sendo propriamente o Estado ou o conjunto do parlamento. A batalha vem sendo tratada no Executivo, no parlamento, na mídia e na sociedade, tendo como principais oponentes os segmentos conservadores de fundamentação religiosa – católica, protestante ou protestante pentecostal –, que também conseguiram razoável poder de mobilização e de convencimento sobre a opinião pública.

O cerne desse conflito está no tema da regulação do direito ao aborto dentro dos casos já previstos em lei (quando a gravidez ameaça a vida da mãe,

elevadíssima probabilidade de natimortalidade do feto ou em caso de gravidez resultante de estupro) e a eventual expansão para outras situações postas à margem da lei hoje. Assim, parece que esse debate específico obedece a uma dramaticidade própria, representa uma espécie de índice para uma questão que vai muito além da simples regulamentação do direito. No seio do debate sobre o direito ao aborto, encontram-se distintas perspectivas acerca do papel exercido pela mulher no interior da família e da sociedade brasileira.

Dessa forma, se é bem verdade que o sexo é uma variável biológica, os papéis atribuídos a cada um dos sexos é um vetor de natureza primordialmente social. Como essas funções sociais acabam sendo vivenciadas de forma semelhante por mulheres de todas as classes sociais e grupos de raça/cor – dando às mulheres mais ricas ou pobres melhores ou piores condições financeiras para suportarem o fardo de sua condição, raramente poupando-as das expectativas comportamentais e constrangimentos provenientes do meio em que estão inseridas –, tal dilema perpassa a dimensão estritamente de classe.

Por outro lado, as distintas funções exercidas na família não são idênticas e do ponto de vista das tarefas (por razões óbvias) e, tampouco dos mecanismos correspondentes de acesso ao poder econômico e político, ao prestígio associado e formas de participação no espaço público e acadêmico, sendo a violência doméstica uma forma especialmente boçal de congelamento de assimetrias sociais e de gênero que operam de forma mais “suave” desde outros mecanismos mais insidiosos (cf. Barsted, *OC* 2004). Tal questão torna-se especialmente dramática no caso das mulheres negras, tendo em vista os papéis sociais tradicionalmente ocupados por esse contingente em nossa sociedade.

Para o campo conservador de inspiração religiosa, portanto, parece que o primeiro rival vem a ser o movimento feminista, pois essa frente de luta não questiona apenas acessos desiguais ao mercado de trabalho, ao sistema educacional ou ao espaço público. O que parece irritar o campo conservador em especial é que a agenda dessa frente de luta põe em jogo o próprio eixo em que se assenta a tradicional família cristã, na qual às pessoas do sexo feminino é imputado o dever sagrado da maternidade e natural submissão ao pátrio poder.

À semelhança dos artigos que se debruçaram sobre os direitos da mulher, os textos publicados nos relatórios voltados para o tema da promoção da igualdade racial, sem abandonar uma tonalidade consensualmente crítica com relação aos limites da ação governamental, não deixaram de expressar as conquistas obtidas durante os últimos 25 anos nas políticas públicas e aberturas de canais institucionais.

As inequívocas conquistas recentes obtidas pelo movimento negro brasileiro são acompanhadas de articulações bastante reativas, e mesmos virulentas, geradas em nossa sociedade visando

19 Como o de Guacira Oliveira e Ângela Freitas (*OC* 1999) sobre políticas de saúde da mulher; o de Sergio Piola (*OC* 2002) sobre descentralização do SUS; o de Amélia Cohn (*OC* 2003) a respeito da experiência dos conselhos de saúde; o de Wilza Vilella e Sônia Corrêa (*OC* 2002) sobre saúde sexual e reprodutiva; e o de Carlos Passarelli, Veriano Terto Junior e Cristina Pimenta (*OC* 2003) sobre prevenção e combate à Aids.

20 Cf. Guacira Oliveira (*OC* 1998); Taciana Gouveia (*OC* 1998); Guacira Oliveira e Ângela Freitas (*OC* 1999); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Wilza Vilella e Sônia Corrêa (*OC* 2002); Taciana Gouveia (*OC* 2003); Leila Barsted (*OC* 2004).

questionar os inequívocos resultados das pesquisas sobre o tema das desigualdades raciais e, especialmente, as poucas, mas vigorosas, ações já implementadas em prol da equidade racial, como o sistema de cotas nas universidades públicas.

De modo semelhante ao ocorrido com o movimento feminista, o adversário principal do movimento negro não se encontra primordialmente no Executivo ou no parlamento – evidentemente, sabendo-se das resistências em ambas as esferas de poder à agenda dos que tentam representar a população afrodescendente –, mas na sociedade: setores satisfeitos com o modelo de relações raciais assimétricas vigentes.

Finalmente, o terceiro plano das políticas sociais nos quais o conjunto de artigos publicados no *OC* tendeu a uma perspectiva mais otimista diz respeito aos programas de garantia de renda mínima e aos projetos de segurança alimentar, sejam esses o antigo Bolsa-Escola, seja o atual Bolsa Família (Bittar; Bahia; Manão, *OC* 1999, p. 121; Mendonça; Oliveira, *OC* 2001; Burlandy; Magalhães, *OC* 2004; e Lavinia, *OC* 2004). É bem verdade que nem sempre os artigos publicados no relatório sobre o tema apontaram para uma mesma direção. Por razões naturais, em nenhuma das dez edições tal questão foi mais detidamente refletida, embora, por pura contagem aritmética de artigos, o placar seja favorável aos defensores da renda mínima, quiçá sinalizando a posição média do conjunto de entidades que formam a iniciativa.

Do conjunto de programas comentados em artigos publicados citados ao longo desta subseção, podemos ver que, a despeito de muitas críticas, foram reconhecidos avanços em diversas áreas, associados ou ao contexto institucional democrático em geral – especialmente os derivados da Constituição de 1988 –, ou a determinadas opções progressistas de políticas dos sucessivos governos de FHC e de Lula.

Como síntese geral, talvez possamos apontar que esses artigos tenderam a analisar as respectivas realidades de um ponto de vista positivo. Assim, para além dos problemas econômicos ou dos vícios do nosso aparelho institucional, em alguma medida, aquelas contribuições sinalizaram caminhos possíveis de um uso inteligente, por parte dos movimentos sociais, dos espaços abertos gerados no contexto democrático, no sentido da produção de políticas alternativas de caráter distributivo da riqueza, da renda e do poder.

Limites e retrocessos

A despeito dos poucos, mas significativos, avanços conquistados pelos movimentos sociais no contexto democrático, expressos por artigos publicados no *OC*, vemos que em outros tantos textos as abordagens não são nada otimistas. O eixo das distintas ressalvas foram: as tentativas de cooptação das OSCs para serem co-participantes do Estado na gestão da crise social; persistência da concepção fisiologista acerca das políticas sociais no interior do aparelho público; a preservação de determinadas prerrogativas do Executivo no que

tange à legislação fiscal, permitindo ao mesmo driblar algumas determinações constitucionais na matéria; limitações dos próprios movimentos sociais relacionadas à sua virtual fragmentação em um conjunto desconcertado de frentes de lutas.

Com relação ao primeiro item, uma das armadilhas apresentadas pelos espaços institucionais abertos aos movimentos sociais, no contexto posterior à Constituição de 1988, foi a da participação popular. Decerto, conforme visto anteriormente, esse movimento em alguns nichos das políticas públicas, tal como foi o caso da saúde, e em algumas regiões do país, tal como na experiência de Porto Alegre, apresentou um caráter quase revolucionário nas práticas de gestão.

Contudo, na contramão, dentro de um contexto de crise econômica e de carência de recursos perante as grandes necessidades sociais existentes, em não poucos casos esse mesmo processo de abertura de canais de participação acabou se traduzindo, para o conjunto de entidades da sociedade civil, em permanente risco de se verem cooptadas política e conceitualmente para as fundamentações típicas da razão de Estado para a questão social (Cohn, *OC* 2002, p. 84).

Concomitantemente ao risco que se apresenta quando as entidades da sociedade civil se tornam co-participantes da gestão e execução das políticas públicas de fundamentação neoliberal, existe o igual perigo de se tornarem meras arrecadoras de recursos para a população mais pobre. Assim, de profundas críticas que deveriam ser do modo de organização de nossa sociedade, podem acabar transitando para entidades que fazem apelos aos corações e às consciências de cada um no sentido da mitigação do problema social.

Com isso, a sociedade civil se despolitizaria ou, antes, se infantilizaria em um jogo entre protetores e protegidos, portadores correspondentemente da mazela e do altruísmo. É importante frisar que não se trata de um questionamento em si de práticas sociais, enquadráveis dentro da chave da solidariedade. O problema reside na sociedade civil e em suas instituições, que, uma vez reconhecendo o sistema econômico e político vigente como dados, diante dos problemas reportados à pobreza, se conformariam ao resignado caminho da auto-ajuda.

O terceiro ponto que certamente comprometeu os avanços institucionais permitidos pela Carta de 1988 foi a persistência do fisiologismo, do clientelismo e da corrupção. Na verdade, esse tema foi alvo de somente uma reflexão específica de Lúcia Avelar (*OC* 2004). Em alguma medida, essa baixa priorização não deixa de ser uma lacuna, tendo em vista quanto o tema esteve no eixo do debate público em todos os mandatos presidenciais ao longo dos séculos XX e XXI.

Não obstante, o próprio desenho institucional vigente no país, no qual o presidente da República exerce a chefia de Estado e governo, negociando projetos e interesses perante um parlamento fragmentado partidariamente e, o que é pior, abrigo partidos com baixa consistência ideológica (presidencialismo de coalizão), favorece um jogo

de troca de favores nos quais a barganha é moeda corrente, não por idéias, mas por cargos públicos, verbas e benesses pessoais a parlamentares.

Em suma, tal padrão acaba sendo um tanto favorável à aplicação de recursos públicos de forma, no mínimo, questionável no plano da eficiência e criminosa do ponto de vista legal. Finalmente, também contribuiu para o quadro a impunidade das práticas corruptas, a lentidão, o formalismo e os privilégios legais concedidos a políticos e pessoas com maior capacidade de influência no espaço público, seja pelo seu poderio econômico, seja pelo seu prestígio obtido na sociedade (Avelar, *OC* 2004, p. 41).

Outro tema pautado e que reflete os limites de nosso quadro institucional, a despeito dos avanços obtidos a partir da Carta de 1988, está no texto assinado por Paulo Rocha e Austregésilo Melo (*OC* 2002), que versa sobre o processo da montagem e aplicação dos recursos orçamentários da União. Como anteriormente citado, um dos pontos positivos da Constituição Cidadã era o seu capítulo sobre a ordem tributária, no qual se apontava para o princípio da descentralização dos recursos do governo federal em prol de estados e municípios. O problema é que diante do grande esforço fiscal realizado desde 1999 pelo governo federal, visando à geração de superávits nas contas públicas, aquele princípio acabou comprometido.

A enorme voracidade fiscal do Tesouro Nacional representou progressiva elevação da carga tributária incidente sobre a sociedade. Assim, em termos relativos ao PIB, os impostos, as taxas e contribuições, de 22%, em 1994, passaram para 27% em 1995, 34% em 2002 e 37,4% em 2006. O problema da elevada carga tributária está longe de ser um problema por si mesmo. Desse modo, caso o sistema de impostos incida com maior intensidade sobre as famílias mais ricas, isso somente poderá representar um processo de desconcentração da renda e da riqueza. O problema é que no Brasil o sistema tributário é bastante iníquo.

De acordo com Salvador Werneck Vianna, Fernando Magalhães, Luis Silveira e Frederico Tomich (2000), na segunda metade da década de 1990, do total de tributos arrecadados pelo Estado brasileiro, os impostos que incidiam sobre o patrimônio acumulado como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) não correspondiam sequer a 1% da carga fiscal bruta.

Na verdade, de 1994 a 1996, do total de impostos arrecadados no Brasil, 54,8% eram formados por impostos indiretos. Naquele mesmo período, os impostos incidiam sobre 26,5% do total do rendimento das famílias que recebiam até dois salários mínimos, ao passo que nas famílias que recebiam mais de 30 salários mínimos o peso dos impostos equivalia a 7,34% dos rendimentos.

Em segundo lugar, para evitar que as novas receitas tivessem de ser redistribuídas para as unidades subnacionais dentro dos marcos deter-

minados pela Constituição, progressivamente, o governo federal passou a mobilizar as contribuições da seguridade social para o aumento de suas receitas (Rocha; Melo, *OC* 2002, p. 89). Portanto, na nova realidade fiscal brasileira, importantes avanços obtidos pela inscrição no corpo constitucional foram revertidos. Maculando-se o princípio da descentralização e reorientando a destinação dos recursos da seguridade social, que de fundamento da solidariedade social transformou-se em alternativa para o ajuste fiscal.

Finalmente, outra questão comentada é a fragmentação dos movimentos sociais. Mais uma vez, Amélia Cohn aponta para os riscos reportados à plêiade de demandas dos novos sujeitos sociais, bem como das práticas dos movimentos sociais igualmente segmentadas.

Corre-se o risco de que suas práticas expressem os interesses coletivos, e nesse sentido generalizados, 'particularismos generalizados', permitindo, assim, que a dimensão técnica das políticas sociais (e, portanto, a arbitrariedade do poder do Estado e de sua burocracia) ocupe o lugar da dimensão política propriamente dita (Cohn, *OC* 2003, p. 75).

Nesse caso, diante da ampla gama de problemas, contradições e conflitos mais ou menos pontuais e localizados em uma sociedade injusta e violenta como a nossa, corre-se o risco de que tantas pautas de reivindicações surjam numa multivariada, multifacetada e colorida lista de demandas. Isso tornaria mais fácil que cada reivindicação fosse respondida tecnicamente pela burocracia do Estado, retirando algum eventual conteúdo mais questionador da sociedade.

Essa realidade é típica de um contexto de crise tanto do mundo do trabalho formal e do movimento sindical como das ideologias mais tradicionais da esquerda, ambos com maior capacidade de questionamento dos sistemas econômico, social e político vigentes no seu conjunto.

De fato, tanto a experiência socialdemocrata (domesticação do capitalismo por meio de reformas sociais), como a socialista (transformação geral da sociedade capitalista em um outro arranjo social), vigentes respectivamente no Primeiro e no ex-Segundo Mundo, ensinaram a importância de os atores sociais subalternos não somente gerarem uma crítica teórica de fundo a esse modo de produção, como também produzirem uma ação coletiva orientada para transformação do mundo capitalista. Essa última engloba a repartição dos ganhos de produtividade no setor produtivo entre as classes sociais e a constituição de um sistema geral de proteção social para população.

Todavia, na nova dinâmica fragmentada estabelecida nos movimentos sociais – em termos objetivos, na ausência de um mercado de trabalho forte o suficiente a ponto de unificar os interesses econômicos de grandes massas de explorados; no plano teórico, incapacitados para pensarem e criticarem o sistema –, restariam as demandas páldas, com baixo poder de transformação social.

Talvez o maior exemplo nesse sentido sejam as próprias sociedades de defesa do público consumidor ou as entidades da sociedade civil certificadoras de mercadorias em termos ambientais ou sociais, completamente integradas e engajadas dentro da lógica do mercado e, por definição, incapazes de pensar a sua transformação. Essa compreensão de fato é relevante, correspondendo aos riscos presentes para o conjunto de movimentos sociais operantes em todo o mundo e no Brasil.

Por outro lado, talvez já seja a hora de questionarmos se realmente o movimento sindical, ou mesmo socialista, teve essa efetiva capacidade de se transformar em uma classe ao longo da história. Se a antiga compreensão entendia o mundo do trabalho como o palco principal dos destinos do sistema capitalista, isso também era motivado pelo próprio ambiente ideológico vigente que tendia a reconhecer apenas àquela esfera como primordialmente válida em termos das lutas sociais. Coerentemente, os outros sujeitos sociais – como movimentos de moradores(as), favelados(as), mulheres, negros(as), ambientalistas etc. – eram vistos como formas de atuação menores, ingenuamente incapazes para a construção de um projeto transformador do sistema.

De qualquer maneira, posto o contexto do mundo atual, é difícil entender a persistência de tamanha resistência daquela frente de lutas para com o entendimento dos enfrentamentos de outros sujeitos sociais não diretamente ligados, ou indiretamente vinculados, ao mundo do trabalho formal. Ou antes, será que as dificuldades verificadas são produtos de uma enorme restrição por parte dos antigos atores sociais, ligados mais estritamente ao mundo do trabalho, a uma honesta reflexão sobre sua própria vida cotidiana? A ausência de maiores questionamentos ao machismo e ao racismo, vigentes em distintas sociedades, incluindo a brasileira, seria um problema da falta de relevância, dado o motor dinâmico do sistema, ou não seria reconhecido por igualmente problematizar práticas sociais de todos os segmentos da sociedade, até mesmo a dos produtores da mais-valia? Ademais, por qual motivo supor impertinente, ou divisionista, as práticas de determinadas frentes de lutas como a anti-sexista, a anti-racista ou a defesa do meio-ambiente e, ao contrário, reivindicar unicidade absoluta de interesses no seio do movimento operário ou sindical-trabalhista? Ora, em que, ou por quê, aquelas agendas poderiam dividir movimentos sociais (como o operário ou socialista), hipoteticamente classes tão capacitadas a se transformarem de *em si para si*? Ou o problema seria de outra natureza, dialogando com determinadas prerrogativas portadas por homens e brancos, que, mesmo na condição de subalternos, teriam interesse em preservar? E em que pese toda carga de exploração que os operários ou trabalhadores sofram ao longo de suas vidas, por que desconhecer que, em outros tantos aspectos da vida social, seus dilemas não são tão pronunciados quanto o de outros agentes

sociais vitimados por outras formas de discriminação? Por que, e em que, tal reconhecimento poderia enfraquecer a luta pela transformação da sociedade? Pelo contrário, a superação de preconceitos e atitudes discriminatórias não seria uma forma de um indivíduo, ou uma classe social, se tornar mais generoso? Seria razoável que a disputa contra-hegemônica ao mundo burguês não contivesse um pronunciado senso crítico a respeito de todas as formas de discriminação e da depredação do meio-ambiente?

O fato é que, diante da realidade de uma ampla gama de frentes de intervenção portadas pelos movimentos sociais contemporâneos, existe o evidente risco de fragmentação de pautas. Porém, algum eventual reencontro de agendas reivindicativas ou históricas, em nome de uma futura capacidade de questionamento do sistema capitalista, deverá problematizar tentativas de estabelecimento de hierarquias entre as distintas pautas, antes reconhecendo que o conjunto de exigências, ao menos potencialmente, apresentam validade e justiça intrínsecas, sendo ineficaz a sua valorização *a priori*.

Mesmo a capacidade de questionamento do sistema no seu conjunto deve ser posto na mesa de debates, pois, por exemplo, se é verdade que o movimento sindical, ao longo da história, apresentou notável capacidade de questionamento do capitalismo selvagem – seja o da primeira Revolução Industrial, seja o do milagre à brasileira –, exigindo, assim, melhor repartição dos ganhos de produtividade e a constituição das políticas sociais, por outro lado, tal movimento também serviu para avançar o próprio mercado (e a hegemonia burguesa) pela via do consumo de massa.

Assim, o esforço de um diálogo entre as diferentes frentes de lutas na sociedade atual, em nome da superação de sua fragmentação, deverá prescindir de uma topografia de demandas (da melhor para a pior), implicando abertura ao convencimento, mesmo diante de situações que muito provavelmente revelarão contradições vigentes no seio da sociedade em diferentes patamares e, por conseguinte, no interior dos próprios movimentos sociais.

Focalização e universalização

Talvez um dos principais temas do *OC* tenha sido a questão da focalização das políticas sociais. De fato, a partir do Plano Real, essa questão ocupou cada vez mais espaço na agenda do debate público no Brasil, fortemente baseada nos termos do Consenso de Washington e defendida por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID. Assim, seus defensores apontam os seguintes aspectos positivos: maior eficácia no uso dos recursos públicos, fazendo que as verbas sejam aplicadas nos setores mais necessitados; mais justiça, pois os segmentos mais favorecidos economicamente não disputariam os poucos recursos com os mais pobres, que, por conseguinte, apresentariam menor poder de barganha pelo cabedal público; essa seria a melhor forma de aplicação

de recursos públicos num contexto de restrições orçamentárias, tendo em vista as exigências de geração de superávits fiscais.

Certamente, nenhum texto do *OC* foi favorável a essa perspectiva, independentemente dos marcos teóricos e instrumentos metodológicos assumidos. Os termos e motivos dessa postura contrária foram sendo, de certo modo, debatidos ao longo do presente estudo, nos poupando da necessidade de voltarmos aos seus termos essenciais. Entretanto, consideramos relevante reportarmos essa questão com base em outro campo de preocupações, que obteve amplo espaço nas páginas do relatório: as temáticas de igualdade de gênero e raça.

O motivo dessa reflexão decorre do fato de que tanto o movimento feminista como o movimento negro tiveram em suas pautas de exigências a adoção das políticas de ação afirmativa. Por políticas de ação afirmativa entendem-se mecanismos de tratamento diferenciado, por parte do Estado, empresas do setor privado e demais instituições, a grupos de pessoas que são alvo de tratamentos discriminatórios por conta de características de nascença (religião, cor, etnia, sexo etc.) ao longo da história – impedindo os indivíduos portadores desses traços estigmatizantes as mesmas condições de disputa nos mercados de trabalho e educacional, entre outros, com os indivíduos portadores de outras marcas.

Assim, as ações afirmativas visam dar um tratamento reparatório às perdas ocorridas no passado a esses determinados contingentes, ao mesmo tempo que apontam para a superação dessas assimetrias no futuro, por meio de medidas específicas. A abstenção por parte do poder público, de empresas do setor privado e de outras instituições relevantes, no sentido da reversão daquele quadro, fará com que as desigualdades entre os distintos grupos se prorroguem indefinidamente.

Em uma sociedade muito desigual, em contraste, ... as políticas sociais serão necessariamente 'focalizadas', se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo... sentido de focalização, ela emerge do interior mesmo de uma concepção universalista, republicana de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização; a 'discriminação positiva', uma qualidade republicana compatível com o princípio da retificação e da reparação. (Kerstenetzky, OC 2003, p. 77)

De qualquer maneira, parece notório que a agenda da focalização proposta pelos organismos multilaterais e as políticas de ação afirmativa, tal como os movimentos feminista e negro, apontem para a mesma direção: a necessidade de uma focalização de ações para determinados coletivos: no primeiro caso as pessoas pobres em geral; no segundo caso, mulheres, negros(as) e outros contingentes tradicionalmente discriminados. Assim, a pergunta que nos fazemos é: até que ponto ambas as agendas são distintas uma

da outra? Na verdade, uma primeira tentativa de resposta havia sido por mim elaborada no relatório 2003.²¹

As políticas sociais universalistas correspondem ao padrão de intervenção estatal na vida social típico dos países europeus, mormente aqueles mais influenciados pela tradição socialdemocrata, como Alemanha, França e Suécia. Nesses casos, haveria uma intenção dos formuladores das políticas sociais de tornar os serviços públicos acessíveis, e com boa qualidade, para toda a população. Tal política exige acordos de longo prazo entre os principais setores sociais, especialmente as centrais sindicais patronais e de trabalhadores e o Estado. Nesses acordos, são pactuados os termos contratuais de compra e venda da força de trabalho, bem como as orientações quanto aos gastos públicos (receitas e despesas).

A visão focalista, alternativamente, prevê que os recursos públicos, em nome da maior eficácia do gasto público e da redução do déficit público, devem ser destinados às pessoas mais necessitadas. As pessoas menos necessitadas, por sua vez, tendo poder aquisitivo para tanto, devem adquirir no mercado esses mesmos serviços. Por outro lado, conquanto tal concepção não seja consensual entre seus formuladores, esse modelo tende a ser mais receptivo à adoção de políticas focalizadas em determinados setores raciais e étnicos da população. Tal compreensão corresponde a uma visão de políticas sociais mais próxima ao perfil norte-americano. Ambas as perspectivas, universalista e focalista, disputam a hegemonia atualmente, em todo o mundo, no que tange ao futuro das políticas sociais. Assim, a antinomia universalização e focalização, em si, não é uma falsa polêmica, correspondendo a visões ideológicas distintas sobre essa questão.

O fato é que a proposta universalista carrega um nítido limite: em nome da adoção de uma visão não discriminatória, não presta a devida atenção ao combate às efetivas discriminações existentes na sociedade. No caso de se verificarem grandes abismos sociais entre os distintos grupos da população, o tratamento indiferenciado pode tão-somente servir para a consolidação de antigas disparidades. Nem mesmo na Europa Ocidental (do fim da Segunda Guerra até os dias atuais) tal modelo logrou efetivamente se universalizar, antes beneficiando pessoas que nasceram em dada localidade ou país, muitas vezes deixando de fora imigrantes e minorias raciais, étnicas, religiosas que não pertencem ao grupo dominante da sociedade.

O crescimento dos partidos e movimentos de extrema direita em toda a Europa, assim como o endurecimento das políticas de controle da imi-

gração, está recentemente associado a resistências à expansão do sistema de proteção social para a população descendente de estrangeiros(as).

A focalização, por outro lado, também traz consigo sérios limites. Isso porque tal concepção tende a romper com a perspectiva da solidariedade social, uma vez que os setores de maior poder aquisitivo passam a adquirir no mercado os serviços sociais (saúde, educação, segurança, previdência privada), destinando para o setor privado recursos que poderiam ser apropriados coletivamente por meio de impostos.

Dessa feita, a perspectiva focalista acaba abrigando um elemento de perversidade, pois, para ser eficiente, exige que o serviço focalizado seja de baixo perfil, uma vez que, alternativamente, tanto os setores médios e ricos, em sendo agentes racionais, iriam querer usufruir desses mesmos serviços gratuitamente, e não no mercado. De igual maneira, de acordo com a perspectiva filosófica utilitarista, baseado em uma concepção estritamente individualista, caso os serviços sociais fossem de boa qualidade, os indivíduos mais pobres poderiam não se sentir suficientemente pressionados para melhorar, por seus próprios esforços, sua qualidade de vida.

Para além do debate mais propriamente conceitual, é importante remetê-lo à realidade social e institucional brasileira. Não nos parece correto apontarmos que, no Brasil, tenha existido, em algum momento de nossa história, algo parecido com universalismo (Lavinias, *OC* 2004, p. 67). Quando inflexionamos a questão para o tema das relações raciais, vemos que o Estado brasileiro, formalmente cego para a cor, acabou preservando a maioria da população afrodescendente à margem dos sistemas de proteção legal.

Se é verdade que em nosso país não se constituíram realidades legais paralelas entre as pessoas dos distintos grupos de raça/cor, a própria realidade social – mesmo o racismo à brasileira – já operava na direção do afastamento da maioria da população negra como público a ser beneficiado pelas políticas de educação, qualificação profissional, acesso ao mercado de trabalho etc. De todo modo, não nos pareceria correto supor que no Brasil tais limites sejam derivados do universalismo de nossas políticas sociais. Antes, em um contexto de recursos não suficientes, diante das carências sociais apresentadas, o modelo cego com relação à cor, operando cnicamente em uma sociedade que discrimina de acordo com a presença de determinadas marcas raciais (no caso, negras), acabou colaborando para o aprofundamento dos abismos sociorraciais.

Por outro lado, o atual contexto de tendência à universalização de determinadas políticas sociais também dialoga fortemente com o tema das relações raciais. Conforme já dito, a Constituição de 1988 foi um poderoso impulsionador do referencial universalizante. Contudo, em meio a um cenário econômico restritivo, houve uma adaptação dos marcos constitucionais à nova realidade.

21 Esse artigo intitula-se "A hipótese do desespero: a questão racial em tempos de frente popular". Posteriormente, desenvolvi o tema em uma contribuição escrita para a Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (I Conappir), mais tarde publicada em forma de livro chamado *Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil*.

A tendência à universalização de certos serviços (educação, SUS, previdência, saneamento) se deu concomitantemente à sua destinação preferencial aos mais pobres, sendo os segmentos médios e abastados convidados à aquisição daqueles mesmos serviços no mercado. Dito de outro modo: o movimento recente de incorporação de amplas levas de brasileiros(as) no interior das políticas sociais promovidas pelo Estado se deu em um modelo de política para pobres.

Enquanto tal, como uma espécie de lei geral dos serviços sociais brasileiros, sua qualidade e eficácia caíram correspondentemente à ampliação do seu público beneficiário. Mais uma vez, tal movimento dialoga com o tema das assimetrias raciais. Se é bem verdade que a perda da qualidade do atendimento dos serviços essenciais aconteceu quando as pessoas mais pobres foram incorporadas, evidentemente que foram os(as) afrodescendentes, em seu conjunto, que se viram diante desse quadro um tanto irônico. Antigos serviços antes inacessíveis passavam a ser acessíveis. Porém, isso ocorria em um contexto de gritante perda de qualidade, desautorizando, mais uma vez, que possamos dizer que as ações sejam propriamente universais (Cohn, OC 1998, p. 110).

Desse modo, o debate sobre a universalização dos serviços públicos em nosso país mudou de patamar. Já não se trata meramente de propor políticas universais – no plano legal-constitucional, pois, no plano prático, já o são, como nas áreas de educação básica e saúde (SUS) –, mas de refletir sobre sua qualidade. Essa questão é de vital importância, pondo as pessoas pobres ou negras no cerne do debate. O fato é que a universalização das políticas sociais é imprescindível em nome de dois vetores.

Em primeiro lugar, na dimensão da qualidade. Enquanto os segmentos médios e altos se contentarem em obter no mercado os serviços essenciais, fatalmente os serviços prestados pelo poder público à população pobre e negra será de baixa qualidade. Mesmo considerando-se os efetivos processos de mobilização desses últimos atores sociais em prol de um serviço público de qualidade, é notório o baixo empoderamento para sozinhos reverterem o cenário. Por esse exato motivo, torna-se imprescindível que, na contramão das propostas dos bancos multilaterais, os setores médios e abastados também demandem e sejam atendidos pelos diversos programas sociais, tornando o interesse dos distintos grupos (em termos de qualidade e quantidade dos serviços públicos e sociais) um só.

Em segundo lugar, a defesa do princípio da universalização dos serviços públicos dialoga com a dimensão política, principalmente com o próprio sentido de regime republicano. A partir do momento que diferentes classes sociais, grupos raciais, de sexo, entre outras características, passam a frequentar locais totalmente diferentes, mas se socializando (lazer, amizade, namoros, trabalho) apenas dentro do mesmo grupo, dialogando de forma exclusiva dentro do

próprio grupo etc., os significados de sociedade civil, solidariedade social, república, enfim, ficam mortalmente comprometidos.

Andar no mesmo ônibus, trem ou metrô; frequentar a escola pública; ir para a mesma fila no hospital ou posto de saúde; ser atendido pelos mesmos postos de atendimento público, seja qual for o serviço em apreço, é importante por si mesmo. O tema econômico (qualidade dos serviços, volume de recursos aplicados), dentro dessa lógica, chega a ser um tema deveras menor. Em suma, é impossível que uma sociedade democrática vigore plenamente se os seus cidadãos e as suas cidadãs formam diversos contingentes ensimesmados, completamente estranhos uns aos outros e sem nenhum princípio de sociabilidade vivida em comum.

De todo modo, é importante salientar que essa enfática defesa que ora fazemos acerca da preservação do princípio da universalidade das políticas não implica que o tema das ações afirmativas deva ser posto de lado (Paixão, OC 2006).

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

A segunda dimensão reporta-se aos efetivos recursos disponíveis para atender às demandas da população. Em um cenário como o atual, quando o Estado brasileiro está "obrigado" a economizar 4,25% do PIB, em termos de superávit primário das contas públicas, a carga tributária é superior a 35% do PIB e as taxas de juros nominais de curto prazo praticadas (taxa Selic) superam a casa dos 10%, evidentemente os recursos destinados à área social serão escassos e o crescimento econômico será medíocre.

Nesse contexto, quando se sabe da incapacidade prática do Estado de promover a efetiva universalização das políticas sociais, pelo menos a curto prazo, torna-se extremamente imperioso que os recursos sejam aplicados perseguindo princípios de justiça quanto à sua distribuição, evitando que os grupos social e racialmente mais bem posicionados acabem ficando com a maior fatia do bolo. Isso não implica um conformismo com o modelo existente, tomando-o como um dado inexorável das coisas, antes representa uma tentativa de proteção, em um momento de crise, de

um setor social especialmente vulnerável de nossa população, ao mesmo tempo em que se busca forjar seu sentido de identidade, capacitando-o para os necessários enfrentamentos com o atual sistema elitista e excludente.

Finalmente, a terceira dimensão, não apontada no artigo anterior (Paixão OC 2003), diz respeito ao fato de que, se é verdade que o motor dinâmico das desigualdades raciais ou entre gêneros é causada pelas práticas preconceituosas ou discriminatórias dessas respectivas naturezas. A superação passa pelo enfrentamento dessas práticas sociais nelas mesmas.

A proposta universalista visa atender a todos os cidadãos e todas as cidadãs com os serviços públicos, julgando, assim, poder resolver as iniquidades existentes em termos raciais ou entre grupos de gênero. Porém, se essas assimetrias são geradas em espaços sociais próprios, motivadas pela existência de um agente discriminador (por motivos racionais e econômicos ou por motivos psicológicos ou psiquiátricos), ou elas são enfrentadas intrinsecamente (seja pela efetiva igualação das oportunidades de ascensão social, retirando, assim, o motivo racional da discriminação, ou mediante campanhas de educação pública que possam reverter ou mitigar atavismos ou patologias de natureza subjetiva) ou os problemas sociais delas derivados (assimetrias sociorraciais e entre gêneros, diferenças de acesso às oportunidades etc.) se propagarão por todo o sempre.

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

Logo, consideramos que os apontamentos avançados ao longo da presente subseção foram bastante claros em demonstrar que as semelhanças entre as políticas de focalização, tal como propostas por técnicos de bancos multilaterais, e as políticas de ação afirmativa, tal como proposta pelos movimentos negros e feminista, são mais formais que essenciais. A agenda desses movimentos, fazendo parte da família das grandes questões que envolvem o próprio aprofundamento da democracia em nosso país (reforma agrária, controle cidadão do aparato repressivo e judicial, efetiva universalização do sistema educacional etc.), ao mesmo tempo que é um fator de potencialização, decerto terá suas conquistas igualmente potencializadas no contexto da adoção de vigorosas medidas de desconcentração da riqueza, da renda, do poder político e do prestígio social em nosso país.

Direitos humanos e cidadania

O tema dos direitos humanos recebeu duas contribuições diretamente dedicadas à questão. Os artigos dialogaram com o sistema de direitos, seja no plano nacional, tal como estabelecidos no Brasil a partir do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (cf. Almeida, *OC* 1998), seja no plano internacional, nesse caso inflexionando-se para o tema dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais (Dhescs) (cf. Bocayuva, *OC* 2001).

Nesse caso, as duas leituras apontaram os avanços nos marcos legais e conceituais acerca dos respectivos temas, remetendo-se à sua importância para os movimentos sociais que deveriam compreendê-los e utilizá-los criativamente para preservação e conquista de novos direitos. Os artigos procuraram entender os direitos a partir de uma perspectiva articulada entre o seu aspecto civil e político e o seu plano econômico, social e cultural, além de preocuparem-se em apontar o caráter indivisível dos direitos humanos individuais. De todo modo, essas duas contribuições ativeram-se nos aspectos formais do tema e não entraram nos aspectos mais práticos de nossa realidade (violência urbana, graves violações dos direitos humanos perpetrados por grupos de extermínio, milícias paramilitares e gangues de narcotraficantes etc.), de evidente prejuízo aos direitos das pessoas afetadas, seja em qual dimensão for.

De fato, o Brasil, nas três últimas décadas, atravessou um processo extremamente grave relacionado à violência, especialmente a urbana. De acordo com os indicadores levantados por Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (*OC* 2004), o número de homicídios anuais em todo o país cresceu de pouco menos de 14 mil casos, em 1980, para quase 48 mil assassinatos em 2001. Esse cenário dialoga com a crise do mercado de trabalho, com a persistente crise econômica que, de um modo ou de outro, se prorroga até os dias atuais, com a acelerada transição rural-urbana que se intensificou no período. Por outro lado, diante de um quadro tão francamente grave, nem sempre os diagnósticos sobre essa realidade e a consoante proposta de superação do problema convergem. E tais possibilidades divergentes de leituras acabaram expressadas em algumas contribuições.

No relatório, o tema da segurança pública e questões correlatas foi palco de três contribuições. Não deixa de ser interessante que os textos dedicados ao tema tenham sido elaborados a partir do ano de 2002 (desde então, até 2006, com exceção de 2003, em todos os anos o tema foi pautado nos sucessivos relatórios), decerto acompanhando o avanço da questão no seu plano prático, especialmente na cidade do Rio de Janeiro.²² De qualquer maneira, antes daquele conjunto

de artigos, verifica-se que existe uma importante contraposição de perspectivas que vale a pena ser mencionada.

Dois artigos dedicados ao tema da segurança pública foram escritos pela equipe de pesquisadoras do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam). Desses textos, destacam-se, entre outros aspectos, a tentativa de entendimento do problema da segurança pública por uma metodologia empírica, fortemente embasada nos poucos indicadores disponíveis sobre o tema em nosso país.

Dentro desse ponto de vista, os problemas referentes ao elevadíssimo número de assassinatos, à proporcionalmente baixa taxa de esclarecimento dos homicídios (e, portanto, do elevado índice de impunidade), à enorme desorganização do sistema policial preventivo e repressivo e à constante afronta aos direitos humanos somente poderiam ser superados mediante novos instrumentos de enfrentamento do drama. Assim, é visível a preocupação com a própria formatação das políticas para a área, buscando-se o desenvolvimento de novas ferramentas de quantificação do drama social atualmente existente (Lemgruber; Musumeci; Ramos, *OC* 2002, p. 54).

Outro ponto bastante destacado diz respeito ao *locus* periférico dedicado ao tema da segurança pública no interior das agendas das entidades da sociedade civil. Interpretando o texto das autoras, os elementos explicativos dessa baixa priorização decorreriam: do baixo poder de pressão política das principais vítimas da violência, em geral pobres e negros(as) residentes em áreas de favelas e periferias; perspectiva ideológica esposada pelo conjunto de entidades da sociedade civil, que, compreendendo teoricamente o problema da segurança como um problema de pessoas de posses, teriam deixado a questão das políticas de segurança pública à estrita esfera corporativa das próprias instituições de repressão ao crime (Ramos; Lemgruber, *OC* 2004).

Nos documentos escritos pelas autoras, passa uma concepção predominantemente cética quanto à disposição dos diferentes governos em prol de um efetivo enfrentamento do problema do crescimento da violência nos grandes centros (Ramos; Lemgruber, *OC* 2004, p. 51-52). Assim, a equipe de pesquisadoras comentou as alternativas apresentadas pela sociedade civil ao problema como mais consistentes e criativas. Desse modo, apontam com mais otimismo mobilizações, como as que levaram ao Estatuto do Desarmamento, e iniciativas realizadas por *novos mediadores*, ou seja, OSCs e entidades culturais dedicadas à promoção da cidadania em áreas de favelas e periferias, como Olodum, AfroReggae, Nós do Morro, Cia. Étnica de Dança etc.

Dois abordagens alternativas ao enfoque foram avançadas por Márcia Leite (*OC* 2005) e por Luiz Machado da Silva (*OC* 2006). Nessas contribuições, os autores procuraram resgatar a perspectiva sociopolítica do problema da violência urbana, com especial ênfase para as lutas sociais da população favelada. Na verdade, ambos refletiram sobre o plano dentro de uma leitura inequivocamente crítica aos marcos recém-assumidos pela questão da segurança pública no Brasil ou, mais especificamente, em seu presumido *farol* na cidade do Rio de Janeiro, vislumbrando especialmente o tema da criminalização da pobreza e a estigmatização da população favelada.

Para Márcia Leite (*OC* 2005, p. 67), o tema da segurança pública acabou sendo associado às favelas e à população que vive nelas. Além da pressão exercida sobre e contra as lideranças por parte de policiais corruptos, milícias, grupos de extermínio e pelotões de narcotraficantes, o processo de associação daqueles territórios com a criminalidade por parte da mídia e dos segmentos médios, se associam em um forte processo de deslegitimação de quaisquer tentativas de conformação de movimentos autônomos naquelas localidades.

A interpretação de Luiz Machado da Silva chega a ser ainda mais crítica, não somente enfocando o tema de como os dramas sociais da população favelada foram vividos pela cidade, mas igualmente questionando algumas idéias recentes para a segurança pública, como as propostas de reforma do aparelho policial para ampliar sua eficácia no combate ao crime e torná-lo mais sensível ao respeito aos direitos humanos. Além disso, Machado da Silva é enfático no questionamento a determinadas ações perpetradas por OSCs que atuam nas áreas pobres da cidade procurando promover a cidadania entre jovens daquelas localidades (*OC* 2006, p. 79).

Nas sucessivas edições do *OC*, foram apontadas duas perspectivas sobre o tema da violência urbana em nosso país, ou mais especificamente, na cidade do Rio de Janeiro. De um lado, encontramos uma perspectiva que aponta para a importância de mecanismos de racionalização da ação do aparato policial e de todo o sistema repressivo – com ênfase na questão da geração de indicadores sociais específicos objetivando a orientação das ações –, visando ampliar a eficácia no combate à criminalidade. Nesse ponto de vista, são também valorizadas as medidas mais concretas perpetradas por organizações da sociedade civil com vistas à inclusão social, principalmente da juventude das áreas de periferias e favelas.

O outro ponto de vista apresenta uma leitura mais crítica sobre os caminhos trilhados no debate acerca da segurança pública, buscando resgatar os aspectos mais propriamente políticos e sociológicos da questão. Aqui, o eixo central passa pela perda de acesso da população pobre e favelada (vale frisar que esse segundo ponto de vista não menciona a raça/cor desse público) ao espaço público e sua transformação em um contingente perigoso, sendo necessário, portanto, seu perma-

22 Realmente, vale salientar que todos os artigos sobre o tema da segurança pública e violência publicados no *Observatório da Cidadania* tiveram a cidade do Rio de Janeiro como palco de reflexões. Ver Julita Lemgruber, Leonarda

Musumeci e Sílvia Ramos (*OC* 2002); Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (*OC* 2004); Márcia Leite (*OC* 2005); Luiz Machado da Silva (*OC* 2006).

nente controle para a garantia da paz social. Cada uma daquelas leituras possui méritos próprios e não nos cabe, no momento, o estabelecimento de um juízo de valor sobre elas.

Balanco geral

Tivemos a oportunidade de dialogar com 54 contribuições publicadas nas dez edições do *Observatório da Cidadania* de 1997 a 2006. Por isso, longe de se esgotarem, as contribuições formaram um campo representativo da reflexão dos movimentos sociais e acadêmicos ideologicamente identificados com essa frente. Do mesmo modo, visto que a rede logrou articular em torno de si algumas das principais OSCs atuantes no país no grande campo de promoção da cidadania, dever-se-á assumir a hipótese de que se trata de documentos históricos, debruçados sobre importantes aspectos desse período tão especial de nossa nação, por terem sido gerados diante de contradições, dilemas e impasses do jovem sistema democrático do Brasil.

Evidentemente, o acompanhamento dos progressos das Conferências do Cairo, Copenhague, Pequim e, mais distante, Durban, também esteve presente, mesclado no calor do debate sobre os tantos assuntos. Nesse último caso, frise-se que entendemos como uma qualidade do próprio OC ter procedido o monitoramento dos resultados práticos daqueles acordos internacionais, sem se fechar em uma postura formalista sobre os mesmos.

Não se pode dizer que esse conjunto de temas esgote a problemática relacionada às questões sociais, tendo em vista que uma série de outros importantes assuntos – sindicalismo, reforma urbana, questão ambiental – não foi incorporada à análise ou, se o foi, isso se deu de modo secundário e periférico. De qualquer maneira, tal como já foi assinalado, os temas incorporados são importantes por eles mesmos, havendo motivos de sobra para que fossem incorporados em distintos momentos.

A respeito do amplo espectro de temas tratados, vale também a observação que mesmo a grande quantidade de questões debatidas não retirou do OC uma identidade principal em torno de valores comuns, em especial os voltados à distribuição de renda, à justiça social e ao progresso social. Vale lembrar que nem sempre as perspectivas apontadas chegaram propriamente a convergir, até mesmo revelando importantes contradições.

De qualquer maneira, é importante valorizar o fato de que as sucessivas edições acabaram expressando aspectos da ampla diversidade de movimentos sociais e frentes de lutas presentes na sociedade brasileira. Assim, mesmo reconhecendo-se que tal pluralidade carrega consigo o risco do mero empilhamento formal de agendas ou a fragmentação de demandas sociais, podemos dizer que essa diversidade reflete uma sociedade civil bastante dinâmica e criativa em termos da constituição de suas agendas.

Decerto, deverá ser feito todo um esforço para a reconstrução de uma cosmovisão comum entre o conjunto de frentes. Porém, particularmente,

não entendemos os motivos pelos quais as tantas divergências que possam vir a ser identificadas nesse processo de orquestração de interesses desmerecerá cada movimento social por si mesmo. É bom que as contraposições existentes sejam evidenciadas, até mesmo servindo como lustro para outras tantas convergências que, certamente, deverão ser encontradas, tendo em vista o nítido compartilhamento de muitos valores.

Como conciliar, de forma dinâmica, abrindo as portas para um momento inédito da história do Brasil, de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, democracia política, justiça social, equidade entre os diferentes e respeito ao meio-ambiente? Teremos condições de encontrar esse novo momento no futuro ou o que nos reserva para os dias vindouros são mais *500 anos de solidão*, marcados pela prorrogação infinita das injustiças sociais, atentados à dignidade e desalento de nosso povo, em especial da juventude?

Enfim, que nas páginas do OC tenhamos encontrado motivos de inspiração para o exercício dessas angústias e esperanças. Isso indica que as sucessivas edições conseguiram atingir um de seus objetivos: animar as labaredas do pensamento crítico e da ação cidadã consciente – combustíveis de um projeto democrático, republicano e transformador. ■

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- BENJAMIN, César. Ecologia: nossos verdes amigos. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 12, out./dez. 1999. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=663>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- _____. *O bom combate*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1991.
- CARDOSO, Adalberto. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- CARDOSO, Fernando; FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 7. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- CASTRO, Antônio; SOUZA, Francisco. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1977. 2 v.
- FERREIRA, Francisco. Os determinantes das desigualdades de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 131-158.
- FERREIRA, Francisco; LANJOUW, Peter; NERI, Marcelo. *A new poverty profile for Brazil using PPIV, PNAD and Census Data*. (Texto para Discussão, n.418). Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 2000.
- FONSECA, Pedro. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- GORENDER, Jacob. *Combate nas trevas: a esquerda brasileira – das ilusões perdidas à luta armada*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1990.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Tradução de Luiz M Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- _____. *A questão meridional*. Tradução de Carlos N. Coutinho e Marco A. Garcia. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *O que é questão agrária?*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Primeiros Passos).
- _____. Programa para o campo: terra para quem nela não trabalha. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 7, jul./set. 1989. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=533>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- HAGUENAUER, Lia; ARAÚJO JR., José; PROCHNIK, Victor; GUIMARÃES, Eduardo. *Os complexos industriais na economia brasileira*. (Texto para Discussão, n.62). Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1984.
- HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- HOFFMAN, Rodolfo. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 81-108.
- KAMEL, Ali. Dois lados, propósitos iguais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 mar. 2005. Opinião, p. 7.
- LOPREATO, Francisco. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade* – Revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, v. 11, n. 2, p. 279-304, jul./dez. 2002.
- PACHECO, Maria. O joio e o trigo na defesa da reforma agrária. In: STÉDILE, João (Org.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: UFRS, 1994. p. 203-220.
- PAES E BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane (Org.). *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. (Texto para Discussão, n.337). Brasília: Ipea, 1995.
- PAES E BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. (Texto para Discussão). Brasília: Ipea, 2000.
- PAIXÃO, Marcelo. *Desenvolvimento humano e relações raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003a.
- _____. Destino manifesto: perfil familiar social e econômico dos empreendedores/as afrodescendentes brasileiros do final anos 1990. Brasília: PNUD, 2003b. Relatório de Pesquisa.
- _____. Crítica da razão culturalista: relações raciais e a construção das desigualdades sociais no Brasil. 2005. 435 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- _____. *Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006a.
- _____. A dialética do bom aluno: relações raciais e o sistema educacional brasileiro. Texto escrito para *Inter-American Dialogue*, 2006b. Não publicado.
- BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS. Acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 13, 2007. Edição Especial.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Brasília, 1996.
- REIS FILHO, Daniel; SÁ, Jair (Org.). *Imagens da revolução: documentos políticos das organizações clandestinas de esquerda dos anos 1961-1971*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1985.

- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROQUE, Átala; CORRÊA, Sônia. Prefácio. *Observatório da Cidadania* – Revista do Ibase e do IteM, Rio de Janeiro, n. 2, p. 4-5, 1997.
- SADER, Emir (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.
- SINGER, Paul; CALDEIRA BRANDT, Vinicius (Org.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- TAUILLE, José. *Automação e competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987.
- _____. O Brasil na encruzilhada do milênio. In: FIORI, José; LOURENÇO, Marta; NORONHA, José (Org.). *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: Uerj, 1998. p. 183-193.
- TAUILE, José; OLIVEIRA, Carlos. Difusão da automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego: uma resenha da literatura nacional. *Literatura Econômica* – Revista do Ipea/Anpec, Brasília, v. 10, n. 2, p. 161-192, 1988.
- TAVARES, Maria. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- VEIGA, José. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- WERNECK VIANNA, Salvador. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- WERNECK VIANNA, Salvador; MAGALHÃES, Fernando; SILVEIRA, Luis; TOMICH, Frederico. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. (Texto para Discussão, n.757). Brasília: Ipea, 2000.
- WORLD BANK. *Inequality in Latin American and Caribbean: break with history?*. Washington, DC, 2003.

© PANORAMA BRASILEIRO

Por uma sociedade sem excluídos(as)

A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania. Isso ampliou a discussão sobre a necessidade de aumentar a cobertura dos programas previdenciários e assistenciais de transferência de renda para reduzir a pobreza e as desigualdades. É preciso combinar o princípio de igualdade, embutido no conceito de cidadania e nos sistemas universais, com um princípio de justiça que permita a construção de uma cidadania que tenha compromisso com a inclusão social, a redistribuição da riqueza e a justiça social e de gênero. Só assim será possível concretizar o processo de democratização e universalização da proteção social no Brasil.

Sonia Fleury *

O surgimento do conceito de seguridade social como um conjunto de políticas públicas que asseguram a proteção social e o bem-estar das pessoas que, por serem consideradas cidadãs, passam a ter direitos a esses benefícios, representou verdadeira revolução no campo das políticas sociais quando foi proposto no Relatório Beveridge, na Inglaterra, em 1942. As bases da seguridade social estariam assentadas por programas de subsídios às crianças que asseguravam a educação (sem condicionalidades); por um sistema universal de saúde à disposição de todas as pessoas da comunidade; pela garantia do emprego e de um programa de seguros sociais (Beveridge, 1987).

Essa revolução proposta para a reconstrução da sociedade no pós-guerra implicava o rompimento com as formas de proteção anteriores, tanto do modelo de assistência como do seguro social. No caso da assistência, trata-se de um modelo que tem lugar em sociedades cujos valores predominantes se baseiam na ideologia liberal, no individualismo, na liberdade e na crença na auto-suficiência do mercado. Nesse contexto, a proteção social só ocorre para as pessoas pobres ou indigentes, ou seja, aquelas que fracassaram no mercado, tornando-se objetos da caridade privada ou pública, em uma condição de cidadania invertida¹ (Fleury, 1995), por meio de medidas de caráter preventivo e punitivo.

O seguro social se origina em um contexto diverso, com predomínio da ideologia corporativa que supõe a colaboração entre capital e trabalho

por meio da mediação do Estado. A proteção social se destina aos trabalhadores e às trabalhadoras do mercado formal, organizados(as) por categorias funcionais e vinculados a sistemas de aposentadorias e pensões, cujo financiamento e cuja organização tem caráter tripartite. Nesse caso, os direitos sociais são condicionados pela inserção das pessoas no mercado, o que caracteriza a cidadania regulada² (Santos, 1979) pela condição de trabalho.

Em um caso, a proteção social destinava-se às pessoas pobres e, em outro, às que trabalhavam, mas em nenhum dos dois casos aos cidadãos e às cidadãs. No caso do seguro, já estava envolvida uma noção de solidariedade entre os membros de uma categoria e um vínculo jurídico garantindo benefícios na base das contribuições pretéritas, ou seja, um direito contratual. No entanto, o direito cessa se as condições contratuais são quebradas, por exemplo, pela perda do emprego e interrupção da contribuição. Se a assistência dirige seu foco para as pessoas excluídas, estigmatizando-as, o seguro exclui a todas as pessoas que não estão no mercado formal de trabalho ou são seus dependentes.

Esse novo processo de seguridade social deu origem ao que conhecemos como cidadania universal, ainda que limitada pelo pertencimento dos cidadãos e das cidadãs a um Estado nacional. A essa nova institucionalidade convencionou-se chamar estado do bem-estar social.

Neste sentido, é um modelo inclusivo, já que todos e todas que pertencem a essa comunidade política têm direitos sociais, sendo excludente apenas com relação às pessoas consideradas estrangeiras.

No entanto, como foi um modelo pensado para uma situação em que a maioria das mulheres ainda não estava engajada no mercado formal de trabalho, trata-se de um modelo que contempla benefícios de forma homogênea, sem diferenciar as necessidades próprias de cada gênero. Assim, a inclusão em um padrão homogêneo, baseado no trabalho masculino, deixa de levar em conta as peculiaridades relativas à maternidade e ao trabalho doméstico ou cuidado, exercidas pelas mulheres. Só mais recentemente, essas questões estão sendo discutidas e incorporadas como direitos da cidadania.

MUDANÇAS

O rompimento representado pela inserção do conceito de seguridade social nas políticas públicas se dá em vários patamares:

- a proteção social passa a ser um direito de cidadania a ser garantido pelo Estado;
- desvincula o benefício da contribuição individual, já que alguns poderão contribuir, mas todos terão o mesmo direito ao acesso, de acordo com sua necessidade;
- implica um mecanismo de solidariedade e redistribuição entre as pessoas que podem contribuir e aquelas que terão os custos de sua atenção pagos por toda a sociedade, por meios de impostos e contribuições;
- introduz um princípio de justiça associando certo bem-estar como parte de um padrão civilizatório que define os direitos humanos. ■

* Doutora em Ciência Política, professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas

1 Cidadania invertida: quando o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não-cidadão. Tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais.

2 Cidadania regulada: quando o seguro social destina-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece relação jurídica do tipo contratual. Os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de direito social estabelecida com base em um contrato.

Por dentro do Brasil

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se a partir do início do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o fim da década de 1980, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. A expansão do sistema de seguro social fez parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes, beneficiando de forma diferenciada os grupos de trabalhadores(as) com maior poder de barganha, ou seja, como massificação de privilégios.

A inflexão que sofreram os sistemas e mecanismos de proteção social, a partir da instauração do regime burocrático-autoritário em 1964, obedeceu a quatro linhas mestras: centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos(as) trabalhadores(as) do jogo político e da administração das políticas sociais; aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, como as empregadas domésticas, trabalhadores(as) rurais e autônomos(as); criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep), Fundo de Investimento Social (Finsocial), Fundo de Atendimento a Saúde (FAS), Salário-Educação – e a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar).

No meado da década de 1970, a luta pela democratização das políticas adquire novas características e estratégias. Antes confinada às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio Estado. Primeiramente, a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974. Em segundo lugar, no interior dos órgãos centrais, responsáveis pelas políticas sociais, buscando aproveitar a crise financeira e do modelo das políticas sociais para introduzir elementos de transformação. Em terceiro lugar, há um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do parlamento, que passam a considerar a problemática social como parte de suas plataformas e de seus projetos de construção de uma sociedade democrática.

Toda essa efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987. Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais

que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania, já que o sistema anterior de proteção social combinava inclusão estratificada de poucas pessoas e exclusão da maioria da população.

A Constituição de 1988 avançou com relação às formulações legais anteriores ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social, e inovando ao consagrar o modelo de seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da previdência.

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, por uma perspectiva publicista de co-gestão governo/sociedade e um arranjo organizacional descentralizado.

Esse novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação de trabalhadores(as), empregadores(as), aposentados(as) e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não-contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para pessoas idosas e deficientes incapazes de se sustentarem.

Contexto liberal

A implantação da seguridade social se deu em um contexto altamente desfavorável, quando o predomínio do pensamento liberal impôs inúmeros obstáculos à efetivação dos preceitos constitucionais. A correlação de forças sociais que havia sido responsável pela aprovação da seguridade na Constituição deu lugar a um novo pacto de poder, para o qual o Estado passa a ser visto como obstáculo ao desenvolvimento capitalista, devendo

transferir parte de suas atribuições econômicas e sociais às empresas e organizações comunitárias. Isso implica substituição de modelos corporativos ou universais de proteção social por modelos de seguro privado, que, diferentemente do antigo seguro social, não têm caráter coletivo e, portanto, não permitem a redistribuição e a solidariedade. Por outro lado, o Estado deveria focalizar as ações nas pessoas pobres e indigentes, mobilizando recursos voluntários de pessoas, organizações e empresas em ações assistenciais, em programas de ativação da cidadania, ou seja, em ações que estabeleçam condições de pobreza e também de promoção para o recebimento dos benefícios.

Trata-se de um modelo de individualização dos riscos, sejam as pessoas que podem obter a cobertura do mercado, sejam ainda as pessoas pobres, cuja condição passa a ser pensada a partir de riscos individuais. Nesse sentido, a política social abdica de qualquer projeto de construção da coesão social por meio de mecanismos inclusivos e distributivos.

Após duas décadas de desenvolvimento econômico abaixo da média mundial, um dos maiores problemas brasileiros é a falta de recursos para o social (não que não exista, mas o montante que existe não é aplicado de forma correta ou é desviado para outros pagamentos). Nesse cenário de escassez, uma das maiores preocupações do governo é o surgimento da duplicidade institucional. A área assistencial é o segmento da seguridade social que está mais suscetível à dupla institucionalidade. Pode ter, por um lado, os programas e o sistema descentralizado proposto na Loas – responsável pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e, por outro lado, os programas focalizados de transferência de renda para combate à pobreza por meio de concessão de bolsas (Bolsa Escola e outras posteriormente agrupadas no Bolsa Família). Além da irracionalidade, superposição e desperdício em área com tão poucos recursos e tantas necessidades – que chegou a ter dois ministérios – essa dicotomia evidencia duas lógicas distintas de enfrentamento do problema da pobreza: uma tem origem na visão universalista da Constituição/Loas; a outra é fruto da orientação que privilegia a focalização (como os programas Comunidade Solidária e Fome Zero).

Somente em 2004, houve a unificação desses programas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A partir de então, tem início um processo consistente de fortalecimento institucional da área assistencial, com a criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), que segue um modelo de articulação com os municípios e participação da sociedade, buscando inserir concretamente a assistência como direito de cidadania.

BOICOTE

Há várias formas de boicote à concretização da seguridade social no Brasil, como mostrado a seguir.

- Especialização das fontes de financiamento, impedindo a real efetivação do orçamento da seguridade social, que restou apenas como figura contábil. Primeiramente, de forma informal e ilegal e, posteriormente, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 20,¹ ficou legalizada a separação das contribuições de empregados(as) e empregadores(as) exclusivamente para a área da previdência.
- Dificuldades para aprovação da legislação ordinária, como as Leis Orgânicas da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).
- Ausência de recursos financeiros regulares destinados às políticas de seguridade e, mesmo, pela apropriação dos recursos destinados a essas áreas pela Constituição Federal ou por legislação ordinária. Por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o governo central pode retirar, a cada ano, 20% dos recursos que a Constituição de 1988 destinou para essas áreas, a título de flexibilização, para honrar compromissos como o pagamento dos juros da dívida. A aprovação da CPMF² com o intuito de resolver a insolvência do setor saúde não impediu que os recursos fossem redirecionados a outras finalidades. Por fim, todos os governos recentes usaram o mecanismo de contingenciamento dos recursos aprovados no orçamento, deixando de repassá-los às áreas sociais com o objetivo de aumentar o superávit primário, também para atender aos critérios definidos por investidores(as), instituições financeiras, agências internacionais e pela burocracia econômica.
- Utilização dos recursos destinados à área de saúde, a partir da aprovação da EC 29,³ em 2000, para outras finalidades de políticas sociais, já que até hoje essa emenda constitucional não foi regulamentada; o que permite que o governo inclua no orçamento da saúde várias de suas prioridades sociais.
- Definição de critérios não restritivos para o acesso aos benefícios assistenciais, como o BPC,⁴ que impedem a maioria das pessoas de obterem o benefício. A idade para requerer este benefício é de no mínimo 65 – era antes de 70 anos, depois de 67, e em 2003 foi reduzido para 65 – e a renda per capita não pode ultrapassar ¼ do salário mínimo, quando todos os demais programas de transferência de rendas do governo exigem renda de ½ salário mínimo. A definição de incapacidade para trabalhar, no caso das pessoas deficientes, também é extremamente restritiva.
- Constantes ameaças de retirada dos benefícios de aposentadorias e pensões dos(as) trabalhadores(as) rurais do âmbito da previdência, atribuindo a condição deficitária aos problemas financeiros existentes. Só neste ano de 2007, o governo alterou a contabilidade da seguridade social, tornando-a mais transparente, ao reconhecer que não existe déficit e sim um conjunto de subsídios, na forma de renúncia fiscal, concedidos a vários setores, como exportadores, empregadores(as) domésticos(as), clubes e entidades filantrópicas, que devem ser custeados com recursos provenientes do Orçamento Fiscal e não do Orçamento da Seguridade Social.
- Constantes ameaças de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, conforme estabelecido pela Constituição, sob alegação de que gera déficit previdenciário, é um fardo insuportável para os governos municipais e que o salário mínimo vem subindo acima da inflação (o crescimento real do salário mínimo foi de 94% entre 1995 e 2006, tendo um crescimento real de quase 10% só em 2005). Considerando-se que o piso previdenciário de um salário mínimo representa um total de 67% dos benefícios pagos pela previdência e que os benefícios BPC+RMV⁵ foram concedidos em 2005 a 2.775.740 beneficiários(as), podemos imaginar o impacto negativo dessa proposta. Segundo o Boletim Políticas Sociais – análise e acompanhamento (Ipea, 2007), em 2005, para cada dez pessoas idosas, quase oito estariam recebendo benefícios pagos pelo INSS, sejam previdenciários ou assistenciais. ■

1 Emenda Constitucional 20, de 15 dezembro de 1998 – *DOU* de 16 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

2 CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira. Tem como finalidade o financiamento das ações e dos serviços de saúde, destinando o total de sua arrecadação ao Fundo Nacional de Saúde. Dessa forma, aproxima-se do conceito de contribuição social destinada ao financiamento da seguridade social.

3 A Emenda Constitucional 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios para as despesas de saúde, tendo como ponto de partida o valor executado em 1999 acrescido de 5%. Para os anos seguintes, o valor apurado deve ser corrigido pela variação do PIB nominal.

4 BPC: Benefício de Prestação Continuada da Loas. Benefício mensal, no valor de um salário mínimo, pago a pessoas idosas de 67 anos ou mais, que possuem renda familiar abaixo de ¼ do salário mínimo por pessoa e em cuja família nenhuma pessoa seja beneficiária de outro programa da previdência social ou seguro-desemprego.

5 RMV: Renda Mensal Vitalícia. Foi instituída em 1974 e extinta em 1991.

Para além das diferenças de estratégias, beneficiários(as) dos programas assistenciais do BPC e do Bolsa Família são diferenciados(as) com relação à sua condição de cidadania. Enquanto beneficiários(as) do BPC usufruem direito decorrente da sua condição de necessidade e de cidadania, beneficiários(as) dos programas focalizados recebem os benefícios como prioridades de programas de governos, por conseguinte, muito mais vulneráveis às mudanças políticas. Como vimos, com todas as dificuldades, houve avanços e limitações na construção da seguridade social, ainda inconclusa, em termos da sua institucionalidade e da sua abrangência.

Transferência de renda e saúde

O aumento da cobertura dos programas previdenciários e assistenciais de transferência de renda tem tido impacto significativo sobre a redução da pobreza e das desigualdades. O Brasil tinha, em 2004, 31% de pessoas pobres, sendo 12% consideradas indigentes. Sem a existência dos programas assistenciais e previdenciários, esses percentuais subiriam para 38% de pobres e 19% de indigentes. Dos 7 pontos percentuais de redução da pobreza relacionados aos benefícios do governo, 5 pontos são atribuídos à concepção de aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo e 2 pontos percentuais ao BPC e ao Bolsa Família (Ipea – Programas de Transferência de

Renda: Impacto sobre a Desigualdade e a Pobreza, 2006). Com relação aos programas de transferência de renda, estudos do Ipea (2007) concluem que o BPC tem maior impacto na redução da pobreza do que o benefício do Programa Bolsa Família, que atinge 11,1 milhões de famílias.

Na atenção à saúde, o SUS mostra números expressivos de cobertura, sendo realizadas, a cada ano, 12 milhões de internações, 170 milhões de consultas médicas, 2 milhões de partos, 15 mil transplantes de órgãos (DataSus/Ministério da Saúde). Além disso, são reconhecidos os esforços governamentais no desenvolvimento de programas de imunizações, de DST/Aids, controle do tabagismo, reforma psiquiátrica, saúde da família.

No entanto, embora o gasto público em saúde venha aumentando desde a aprovação de um mecanismo regular de financiamento em 2000, situando-se em torno de 3,6% do PIB, grande parte desse volume de recursos é aportado pelos governos municipais e estaduais, cuja participação tem sido crescente no conjunto do financiamento da saúde.

O perfil de morbimortalidade mostra que o país apresenta resultados muito aquém da sua capacidade quando comparado a outros países com crescimento econômico similar ou mais baixo, revelando a convivência de problemas decorrentes da falta de acesso ou baixa qualidade de atenção, como a relacionada às elevadas taxas de mortalidade infantil e materna e aos problemas típicos de sociedades menos desenvolvidas, que podem ser exemplificados pela crescente elevação da taxa de mortalidade por doenças não transmissíveis somada à elevada taxa de mortalidade por acidentes e violência. Além disso, persistem enormes diferenças por regiões, renda, raça e gênero que, embora venham sendo reduzidas, expressam-se não só nos indicadores de saúde, mas também nos demais indicadores sociais, como educação e cobertura previdenciária.

Inclusiva e diferenciada

No Brasil, temos, hoje, 32,1 milhões de pessoas³ que trabalham sem proteção da previdência social, sendo 28,8 milhões na faixa etária de 16 a 59 anos, ou seja, na fase produtiva. Isso indica que a exclusão previdenciária está associada à inserção do(a) trabalhador(a) no mercado informal de trabalho.⁴ Já quando se considera a população com mais de 60 anos, 82% das pessoas estão protegidas, restando 3,3 milhões de pessoas idosas desprotegidas. Isso nos coloca em uma posição excepcional com relação à cobertura de pessoas idosas, já que a média regional é de 30% a 40% de cobertura, sendo que na Argentina e no Chile, fica em torno de 60%. Essa pode ser uma das razões pela qual o Brasil é, hoje, um país com menos pessoas idosas mendigando nas ruas. Ao contrário, tornaram-se provedores(as) de suas famílias e são mais respeitados na sociedade.

Para concretizar o processo de democratização e universalização da proteção social no Brasil, serão necessários dois movimentos simultâneos: o primeiro em direção à universalização da proteção social e o segundo em relação à sua diferenciação.

Aparentemente, esse seria um movimento paradoxal, já que a universalização pressupõe a igualdade e a diferenciação está baseada na singularidade. No entanto, vemos que a dicotomia entre políticas e sistemas sociais universais ou

focalizados, que atravessou a década de 1990, já foi superada pela complexidade da realidade social. As experiências de privatização dos sistemas de proteção social demonstraram o aumento da segmentação social onde foram implantados.

Em uma sociedade como a brasileira, com um dos maiores índices de desigualdade, as políticas sociais têm, necessariamente, que tomar um caráter universalista e constituir-se em instrumento de redistribuição e busca da equidade. No entanto, exatamente por ser um país que preserva, secularmente, desigualdades marcantes, mesmo no interior das políticas e sistemas universais, é preciso combinar o princípio de igualdade, embutido no conceito de cidadania e nos sistemas universais, com um princípio de justiça que permita a construção de uma cidadania diferenciada.

Propostas e compromissos

Para construir a cidadania diferenciada, uma igualdade complexa, que tenha em conta as singularidades e as profundas diferenças existentes, nossa agenda deve buscar aprofundar a concretização de uma seguridade social inclusiva e diferenciada.

- Cobrar dos governos a realização dos compromissos assumidos nas Conferências das Nações Unidas, em especial com relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio, ao cumprimento do artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que “todos os membros de uma sociedade têm direito à seguridade social”, e a obediência à Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado à Ordem Social.
- Exigir que a seguridade social se torne uma realidade concreta em seus princípios, instrumentos e mecanismos. Para tanto, é necessário criar canais de discussão e participação convocando uma Conferência Nacional da Seguridade Social, recriando o Conselho Nacional da Seguridade Social e transformando o Orçamento da Seguridade Social em instrumento do planejamento integrado.
- Estabelecer, de forma indelével, o princípio da desvinculação entre benefício e contribuição, assegurado na Constituição Federal e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da cobrança de contribuições dos(as) servidores(as) aposentados(as), justificada em termos de ação solidária visando ao bem comum.
- Buscar fontes de financiamento alternativas entre os setores que mais têm se beneficiado do modelo econômico atual, em especial o setor financeiro, para viabilizar a inclusão previdenciária. Eliminar subsídios concedidos a setores econômicos altamente lucrativos, como o exportador, por meio de renúncias das contribuições previdenciárias.
- Exigir que a reforma previdenciária deixe de ser

orientada unicamente por uma perspectiva de equilíbrio financeiro – como foram as reformas anteriores do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), especificada na EC 20/1998, e do regime próprio dos servidores, incluída na EC 41/2003, posteriormente revista pela EC 47/2005. Essas reformas tiveram o intuito de unificar as regras de contribuição, o estabelecimento de tetos para pensões e aposentadorias, o aumento do limite de idade para aposentadoria e a abertura do campo para previdência complementar. Uma nova reforma está em discussão (ler quadro sobre Fipps) e não se pode aceitar que, mais uma vez, se deixe de propor medidas para a inclusão previdenciária.

- A reforma necessária deve acabar com todos os privilégios que são mantidos a título de direitos adquiridos, mas preservar aqueles direitos que se constituem em efetivas medidas de redistribuição de renda. Não se pode aceitar o mesmo tratamento, como direitos adquiridos, para benefícios baseados em salários milionários e benefícios com paridade com o salário mínimo. Portanto, é imprescindível a manutenção do piso de benefícios vinculado ao salário mínimo, que tem se demonstrado o mais poderoso instrumento de redistribuição de renda.
- Gerar condições efetivas de inclusão dos(as) trabalhadores(as) informais, seja pela redução de sua contribuição que deve ser subsidiada, seja pela criação de formas mais adequadas de contribuição, como a familiar, quando o trabalho autônomo se desenvolver em unidades familiares produtivas.
- A seletividade da política social deve estar atenta para as diferenças de gênero com relação ao mercado e ao trabalho. Antes de pensar em eliminar diferenças nos benefícios, relativas à idade e à concessão de pensões, é necessário discutir uma política previdenciária que tenha a problemática de gênero como central. Mulheres não só se aposentam mais cedo como trabalham e contribuem para a sociedade de forma diferenciada. Estudos mais recentes mostram que a mulher trabalha muito mais que o homem, em casa e no mercado, tendo, em geral, remuneração pior. Essa não é uma diferença que possa ser desconsiderada na reforma previdenciária. É preciso tê-la em conta pra não alegar suposta igualdade política em condições sociais tão desiguais. Senão, a igualdade proposta se transforma na entronização das desigualdades existentes.
- Incluir o cuidado como benefício previdenciário, já que alguém tem que cuidar das pessoas idosas, das crianças, do enfermo, da família. Se não houver alguém que cuide, a pessoa que necessita cuidado terminará em uma instituição pública onde o cuidado é mais caro, menos personalizado e menos eficiente. Várias sociedades já incluem o cuidado como um benefício previdenciário;

3 Fonte: Estudo do Dieese e Fundação Seade, com base nos dados do Ministério do Trabalho, divulgados em 14 de setembro de 2006, no jornal O Globo.

4 Nota da edição: de acordo com a metodologia e os índices considerados na análise, são encontradas algumas variações nesses números. Ver também texto de Ivanete Boschetti neste capítulo.

- Exigir que as políticas públicas relacionadas ao trabalho e à previdência contemplem, em seus espaços de negociação, representantes do mercado informal de trabalho. Atualmente, temos, na realidade, um Ministério do Trabalho formal e uma Previdência Social dos Trabalhadores do mercado formal.
- Com relação aos benefícios assistenciais, equiparar as exigências de transferência de renda do BPC às das demais políticas, ou seja, ½ salário mínimo, e rever as condicionalidades e critérios de avaliação de deficiências.
- Fortalecer o SUS por meio de exigência de uma porta única de entrada no sistema, impedindo assim que os(as) beneficiários(as) de planos e seguros acessem apenas os serviços mais caros e que não estão cobertos em seus planos, e o ressarcimento das prestações públicas a beneficiários(as) de serviços e planos privados.
- Eliminar a drenagem de recursos públicos da saúde para o setor privado por meio de renúncia fiscal no imposto de renda, não ressarcimento de serviços prestados a beneficiários(as) de planos e seguros, cobrança de serviços e remédios no SUS, dupla jornada de trabalho de profissionais, e outras formas de promiscuidade entre o público e o privado.
- Fortalecer as carreiras públicas e o investimento no setor público e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de controle social sobre o uso dos recursos públicos, para eliminar a corrupção que desvia os recursos das áreas sociais.
- Manter fontes regulares de financiamento, regulamentando a EC 29, e reduzir progressivamente a DRU,⁵ para eliminá-la em um prazo de 4 anos, além de tornar o Orçamento da Seguridade Social mais transparente e acessível ao controle social. ■

Referências

- BEVERIDGE, William. *La bases de la seguridad social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: Ipea, n. 13, ago. 2007. Edição especial. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

FÓRUM ITINERANTE E PARALELO SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL (FIPPS)

Os movimentos de mulheres, articulados no Fórum Itinerante e Paralelo sobre as atividades do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), apresentam, a seguir, algumas propostas para ampliar a inclusão previdenciária e a proteção social das mulheres.

Desde abril de 2007, quando o Fórum Itinerante e Paralelo sobre Previdência Social foi instalado, nós, mulheres do campo e da cidade, travamos intenso processo de mobilização, reflexão, proposição e diálogo com o intuito de assegurar os direitos conquistados e ampliar a cidadania, o que, para nós, só será possível se as desigualdades hoje vividas pelas mulheres, pela população negra e pelos setores mais pobres da classe trabalhadora no mundo do trabalho forem enfrentadas.

A reforma realmente necessária deve ser voltada para ampliar direitos e ampliar a cidadania, cumprindo o previsto na Constituição de 1988. Somos contra toda e qualquer mudança na previdência social que resulte na destituição de direitos para as mulheres, acentuando a desproteção social a que já estão submetidas(os) mais de 46 milhões de trabalhadoras(es) brasileiras(os).

Reafirmamos que as mudanças realmente necessárias e urgentes na previdência social devem estar voltadas para ampliar direitos e enfrentar as desigualdades e a exclusão das mulheres e outros segmentos, hoje, submetidos à total desproteção! Um sistema inclusivo, universal, público, solidário e redistributivo ainda está por ser plenamente construído e nós, mulheres, seguiremos em sua defesa. A previdência que queremos deve ampliar a cidadania, enfrentar as desigualdades e, assim, promover justiça e efetivar a democracia no Brasil! E defendemos o seguinte:

- o caráter público, universal e solidário da seguridade social;
- o caráter redistributivo da política de previdência, para que contribua para a desconcentração da riqueza no país. Queremos um sistema tributário no qual quem acumulou muito, pague mais para contribuir com o direito de todas(os). Queremos a taxaço sobre grandes fortunas para financiamento da seguridade social;
- exigimos a votação imediata do PL 1154/1995, construído e consensuado entre organizações e movimentos sociais do campo e parlamentares;
- defendemos os direitos das mulheres no mundo do trabalho, por isso queremos que o trabalho com tarefas domésticas e do cuidado com a família seja considerado trabalho e seja contado para fins de aposentadoria e para efeito de acesso a todos os benefícios previdenciários. Defendemos manter a diferença de cinco anos de idade a menos que os homens para cálculo da aposentadoria para as mulheres. Essa é a única regra existente que considera a dupla jornada de trabalho vivida pelas mulheres. Queremos o fim do fator previdenciário, que foi implantado na reforma previdenciária de 1998. Essa é uma regra matemática que diminui o valor do benefício quanto mais jovem for a pessoa e prejudica, principalmente, as mulheres, porque aposentam-se cinco anos antes dos homens. Assim, anula, na prática, o benefício da diferença de idade;
- defendemos a equiparação dos direitos trabalhistas e medidas efetivas que garantam a inclusão previdenciária das trabalhadoras domésticas remuneradas e a fiscalização do cumprimento de direitos pelas(os) empregadoras(es);
- defendemos a igualdade, por isso queremos ver implantado um sistema de inclusão previdenciária no qual toda pessoa que trabalhe possa participar, ser incluída e beneficiada, contribuindo conforme suas condições. Queremos a criação de um regime de seguradas(os) especiais urbanos, que garanta a inclusão dos segmentos informais, em sua maioria composto por mulheres. Esse sistema poderia garantir a inclusão previdenciária para milhares de mulheres trabalhadoras informais: manicures, ambulantes, vendedoras domiciliares de todo tipo, lavadeiras, passadeiras, costureiras, faxineiras etc., hoje, desprotegidas pela previdência social;
- defendemos a participação popular, por isso queremos instalação imediata do Conselho Nacional da Seguridade Social, com participação de representantes dos movimentos de mulheres. ■

Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB

Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras – AMNB

Campanha Nacional pela Aposentadoria das Donas de Casa

Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas – Fenatrad

Marcha Mundial das Mulheres – MMM

Movimento de Mulheres Camponesas – MMC

Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste – MMTR

Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco de Babaçu – MIQCB

5 Para mais informações sobre o financiamento da seguridade social, ver artigo de Evilásio Salvador neste relatório.

Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?

Este artigo tem por objetivo investigar as características do financiamento da seguridade social no Brasil do ponto de vista da avaliação dos recursos, da magnitude e da alocação dos gastos e da natureza das fontes de financiamento, problematizando a relação do orçamento do setor com as opções de política econômica e social adotadas. O texto também resgata a origem da seguridade social e sua importância como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Além disso, apresenta propostas de agenda e de possibilidades para afirmação e ampliação dos direitos da seguridade social no Brasil.

Evilásio Salvador *

As reivindicações e pressões organizadas pela classe trabalhadora na década de 1980, no período de redemocratização do país, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços em termos de política social foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando, em um mesmo sistema, as políticas de saúde, previdência e assistência social. Para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de seguridade social no Brasil, a Carta Magna estabeleceu uma ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento, que passaria a ser composta também pelos impostos pagos pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas.

Histórico

No Brasil, o vocábulo “seguridade social” passou a integrar os dicionários da língua portuguesa a partir de 1988. Porém, o termo é adotado, desde 1935, nos Estados Unidos e, desde a década de 1940, na Europa capitalista para designar uma miríade de programas e serviços sociais. A conferência de 1944 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já reconhecia a obrigação da instituição de apoiar todas as nações do mundo na aplicação “de programas próprios que visem [...] a extensão de medidas de segurança social de forma a assegurar um rendimento de base a todas as pessoas que necessitem desse tipo de proteção bem como de cuidados médicos completos” (Organização Internacional do Trabalho, 2002, p. 1).

A sessão de 2001 da OIT reafirma que o momento atual é propício para a organização lançar uma nova campanha com intuito de estender a cobertura da seguridade social a todas as pessoas que dela necessitam.

Segundo a OIT, a seguridade social é fundamental para a garantia do bem-estar da classe trabalhadora e de suas famílias, assim como de toda a coletividade. Para a organização, trata-se de um direito essencial do ser humano, importante para promover a paz e a inserção social. Quando bem gerida, a seguridade social favorece a produtividade via política de saúde, a garantia de renda e o acesso aos serviços sociais. Quando associada às políticas ativas do mercado de trabalho, torna-se instrumento poderoso de desenvolvimento econômico e social sustentável, sobretudo na atual conjuntura (Organização Internacional do Trabalho, 2002).

A rede de proteção da seguridade social permite a manutenção do padrão de renda e protege o cidadão e a cidadã ou sua família contra as situações de incapacidade de trabalhar ou de diminuição da capacidade laboral derivada dos ciclos vitais. Quando a inserção no mercado de trabalho não é mais possível, são as redes de seguridade que se configuram como “emadearamentos institucionais que plasmam o grau de civilização e desenvolvimento alcançados por suas respectivas sociedades e são expoentes do grau de solidariedade comprometida por seus cidadãos” (Moreno, 2004, p. 51).

O marco da institucionalização da seguridade social no mundo é a publicação, em 1942, na Inglaterra, do Relatório de Beveridge, que trouxe mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes. A proposta resultou em aumento das despesas com proteção social, objetivando o combate à pobreza e tendo por fundamento os direitos universais a todos os cidadãos e todas as cidadãs.

O financiamento da seguridade social no modelo beveridgiano é proveniente dos tributos e é estatal à gestão do sistema. Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006) destacam que o Plano Beveridge padronizou os benefícios existentes na Inglaterra e incluiu novos, como seguro de acidente de trabalho, abono familiar (salário-família), seguro-desemprego e outros seis auxílios sociais: funeral, maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para quem trabalhava por conta própria.

De acordo com Paul Durand (1991), o Plano Beveridge teve profunda influência no continente europeu, onde diversos países reformaram seus

sistemas de proteção social, anteriormente limitados à cobertura de riscos sociais no modelo de seguro social contributivo. O plano aponta para um modelo de seguridade social oposto à lógica de seguro social, que entende a previdência social limitada, por exemplo, a um seguro e com funcionamento igual a de um plano privado.

No período do apogeu do Estado Social, os países capitalistas desenvolvidos coordenaram e expandiram os sistemas de seguridade social com incremento de benefícios. A Europa ocidental ampliou a cobertura social de forma integral e universal, enquanto nos Estados Unidos a seguridade social foi expandida de forma gradual. Em quase todos os países, os gastos com educação e saúde cresceram tanto em termos absolutos como em proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, também ocorreu a expansão dos programas habitacionais, com os governos intervindo mediante subsídios, créditos e ajuda (Johnson, 1990).

Josep Calvet (1995) destaca quatro razões econômicas para justificar a existência e a instituição de políticas sociais públicas: falha do mercado capitalista; distribuição de renda pelo sistema de seguridade social; redução da flutuação e das instabilidades econômicas; a melhoria da eficiência do sistema econômico. Nesse último elemento, o autor observa a importância da proteção social para estabilização anticíclica automática em momento de desemprego. Isso acontece porque a seguridade social permite manter elevada demanda efetiva por meio do pagamento de pensões, aposentadorias, rendas mínimas e programas de assistência social que promovam maior estabilidade ao sistema capitalista.

Caso brasileiro

Em que pese a influência do Plano Beveridge sobre os teóricos da previdência e o aparecimento de algumas dessas idéias em documentos oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego (responsável, à época, pela previdência social), jamais essas teses foram integralmente incorporadas no Brasil.

A perspectiva e a intencionalidade de transfigurar a previdência em seguridade social não se iniciaram na Constituição de 1988. Pelo contrário, essas idéias já existiam, há bastante tempo, no debate de especialistas e técnicos(as) vinculados(as) à área previdenciária. Nesse sentido, a influência

* Economista, mestre e doutorando em Política Social na Universidade de Brasília (UnB), pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB).

das idéias de Beveridge foi parcial, lenta, gradual e limitada, permanecendo, ainda hoje, a tensão entre consolidar uma seguridade social pública, ampla e universal ou restringir sua função pública às camadas mais pobres da população (Boschetti, 2003; 2006).

Na Constituição brasileira, seguridade social é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo, também, a proteção ao trabalhador e à trabalhadora desempregada via seguro-desemprego. Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, recursos orçamentários destinados a esse fim e organizados em um único orçamento.

O desenho da seguridade social brasileira, ainda que de forma limitada, guarda alguma semelhança com o conteúdo e com a orientação das políticas do Estado Social dos países centrais. Porém, as características do nosso mercado de trabalho – com o predomínio de relações informais de trabalho a partir da década de 1980 e a elevada concentração de renda – tornaram mais difíceis a universalização dos benefícios sociais (Salvador; Boschetti, 2003). As políticas sociais não transitaram para o âmbito de um contrato social nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, materializando os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania (Mota, 2000a).

A implementação do conceito de seguridade social, previsto no artigo 194 da Constituição Federal, já seria um enorme desafio em condições mais favoráveis aos movimentos da classe trabalhadora e à sociedade organizada. A situação torna-se desfavorável para quem defende os direitos sociais a partir da década de 1990, com nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que potencializa novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social no Brasil.

No tocante à questão previdenciária, as alterações realizadas pela Constituição de 1988, embora tenham mantido a lógica do seguro previdenciário, representaram verdadeira reforma da previdência, no sentido de sua ampliação e generalização para um número maior de trabalhadores e trabalhadoras. A reforma que se materializa, em 1998, por meio da Emenda Constitucional 20,¹ pôde ser identificada como uma contra-reforma do movimento consolidado na Constituição de 1988, visto que aponta um caminho inverso para a previdência (Salvador; Boschetti, 2002).

Tal reforma foi encarada como uma necessidade de equilibrar as contas públicas e solucionar a “crise fiscal” do Estado, limitando-se a uma visão míope de equilíbrio das contas públicas, muito mais voltada para a realização de superávit primário. Constituiu um elemento importante de justificativa da reforma da previdência social, em

1998, o fato de o governo, a imprensa e muitos analistas apontarem o sistema previdenciário brasileiro como deficitário e causador do déficit público. Tais alegações se fundamentam nos valores previstos no Orçamento Geral da União (OGU), nos últimos anos, para as despesas previdenciárias, mas são controversos diante dos ditados constitucionais sobre o assunto.

Do ponto de vista orçamentário,² a Constituição brasileira definiu, no seu artigo 165, para as três esferas de governo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e pelo orçamento da seguridade social – não havendo, no âmbito constitucional, qualquer referência a um orçamento específico para a previdência social. O que tradicionalmente os dirigentes da previdência social brasileira divulgam é o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por meio do contraste entre a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

De forma inovadora, o legislador determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Entretanto, o orçamento da seguridade social tornou-se “letra morta” na constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva. Pelo contrário, apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da seguridade social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, até mesmo para o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida) e para realização de “caixa”, visando garantir o superávit primário, principalmente nos anos recentes.

Orçamento e política fiscal

A compreensão mais ampla do orçamento da seguridade social deve considerar o quadro tributário e fiscal constituído no país na última década. No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, a política fiscal foi determinante e seguiu à risca as recomendações de organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real, com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas brasileiras, defenderam a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão 1, de 1994, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social.

Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – Emendas Constitucionais 10 e 17 e, posterior-

mente, Emenda Constitucional 27, que criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) –, garante-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o fim deste ano. Dando seqüência à mesma política fiscal do governo anterior, a equipe econômica do governo Lula, sob alegação de que a “economia brasileira ainda requer cuidados”, manteve, no âmbito da Emenda Constitucional 42 (reforma tributária), a prorrogação da DRU³ até 2007.

O orçamento da seguridade social chegou a ser elaborado nos primeiros anos após a regulamentação das leis de custeio e de benefício da previdência social. Em 1993 e 1994, apareceu como proposta do Conselho Nacional da Seguridade Social, mas essa orientação não prevaleceu. O conselho tinha a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, pela saúde e pela assistência social. Porém, perdeu, paulatinamente, as atribuições e acabou sendo extinto pela Medida Provisória (MP) 1.799-5 de 1999.

Os balanços da seguridade social vêm sendo pesquisados e divulgados pela Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (Anfip), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A Anfip e o Ipea consideram como receitas: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), as contribuições de pessoas empregadas e empregadores sobre a folha de salários e mais o Simples.⁴ Nesse balanço, o Ipea inclui, ainda, como despesas, a parte do Programa de Integração Social (PIS) que financia o seguro-desemprego e o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (CSSP), considerando o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais, os benefícios assistenciais e as ações do Sistema Único de Saúde (SUS), saneamento e custeio do Ministério da Saúde. Com ressalvas, considera, também, os gastos com a previdência de inativos e pensionistas da União.

O TCU limita-se a analisar a execução orçamentária oficial, fazendo apenas alguns ajustes. Salienta, porém, que se não houvesse a DRU, a seguridade social teria um resultado positivo de

3 A DRU apresenta algumas modificações com relação ao FSE, pois não afeta a base de cálculo das transferências a estados, Distrito Federal e municípios, nem a das aplicações em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas à DRU: as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários; as contribuições de trabalhadores(as) e dos demais segurados(as) da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e a arrecadação do salário-educação.

4 Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

1 Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

2 Sobre orçamento público no Brasil, consultar Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Maria Rosa (2002).

TABELA 1 – Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)

Entidade	2004		2005	
	Saldo com DRU	Saldo sem DRU	Saldo com DRU	Saldo sem DRU
ANIFP	17,63	42,53	24,7	56,8
IPEA	0,27	27,73	0,49	13,79
TCU	-18,3	12,2	-14,1	19,1
TESOURO NACIONAL	-	-	-14,4	17,6

Fonte: Anifp, Ipea, TCU e STN. Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical. Nota: a conta do Ipea de 2005 refere-se aos valores executados até 9 de julho de 2005. Além disso, os dados do Ipea de 2004 estão deflacionados pelo IPCA. Na conta da Anifp, não estão considerados os pagamentos das aposentadorias de servidores(as) públicos.

R\$ 19,1 bilhões, em 2005, e de R\$ 5,3 bilhões em 2006. Após determinação da LDO 2005,⁵ a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a explicar o montante de recursos desvinculados da seguridade social. No entanto, permanecem a falta de discriminação e de clareza na divulgação dos dados da execução orçamentária, pois na apresentação da execução orçamentária compilam-se impostos e recursos oriundos da DRU.

Em 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões da seguridade social. Em 2006, os dados divulgados pela STN indicam que as receitas desviadas da seguridade social, por meio da DRU, alcançaram R\$ 33,8 bilhões. Portanto, em apenas dois anos de existência da legislação, foram retirados R\$ 65,8 bilhões, que entraram nos cofres públicos para serem aplicados nas políticas de assistência social, previdência e saúde. Assim, se fossem incluídas essas receitas desviadas, teríamos, pelos dados da STN, um saldo superavitário da seguridade social de R\$ 17,6 bilhões, em 2005, e de R\$ 4,4 bilhões em 2006.

Portanto, por meio da DRU, ocorre uma perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (Salvador; Boschetti, 2006). A Tabela 1 apresenta os resultados da seguridade social. Seja qual for o critério, ao desconsiderar os recursos desviados por meio da DRU, o saldo é positivo, variando, conforme o órgão ou a entidade, de R\$ 17 bilhões a R\$ 57 bilhões.

A DRU é peça-chave na estratégia da política fiscal para a composição do superávit primário. Isso significa que “por meio desse expediente, processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública” (Cardoso Jr.; Castro, 2005, p. 14).

Na visão de Francisco de Oliveira (1998), a formação do sistema capitalista é historicamente dependente de recursos públicos. A diferença no *Welfare State* é que essa dependência deixa de ser provisória e passa a ser, no capitalismo contemporâneo abrangente, estável e marcada por regras pactuadas pelos principais grupos sociais e políticos. Ocorre um “deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado” (Oliveira, Francisco, 1998, p. 53).

De acordo com Jorge Castro, Manuel Moraes, Francisco Sadeck, Bruno Duarte e Helenne Simões (2006), a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação passou pelo crescente endividamento financeiro do país, pelo corte de gastos reais e pelo incremento de receitas próprias (apropriação maior de recursos por parte do governo central), sobretudo no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002). A estratégia é mantida no governo Lula, que aprofunda o ajuste econômico em curso desde 1995, adotando políticas monetárias e fiscais restritivas.

Fabício de Oliveira (2006) destaca a função realizada pelo sistema tributário brasileiro na década de 1990, observando que, ironicamente, a brutal elevação da carga tributária tenha acontecido exatamente em governos que aderiram às fórmulas mágicas contidas nas recomendações do “Consenso de Washington” para “retirar” o Estado da economia. O caso brasileiro mostra que não se tratava apenas de “retirar” o Estado da participação da vida econômica, mas de:

transformá-lo em instrumento de valorização do capital financeiro, para ele garantindo a destinação de parcela substancial e crescente da riqueza produzida, e que, inter alia, o sistema tributário desempenharia papel fundamental nesse processo. (Oliveira, 2006, p. 35)

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função da incidência e do comportamento com relação à renda dos(as) contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo se tem

relação inversa com o padrão de renda do(a) contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os(as) contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do(a) contribuinte à proporção que cresce sua renda, “o que lhe imprime o caráter de progressividade e de justiça fiscal: arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos” (Oliveira, 2001, p. 72).

Ao analisar a evolução da Carga Tributária no Brasil (CTB), um conjunto de estudos tem demonstrado seu forte aumento nos últimos anos, saltando de 29% para 36% do PIB⁶ de 1994 a 2005 – mais alta que a de muitos países centrais. Mas ao contrário dos países desenvolvidos, o Brasil tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais a classe trabalhadora e a classe média, pois têm alta carga tributária sobre o consumo – mais da metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda: 25% da tributação total (Salvador, 2007). Situação inversa é a estrutura tributária dos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE): os impostos sobre consumo representam 32,1% da tributação total, em média; o imposto sobre a renda representa 35,4% da tributação total.⁷

Estudo de 1996, realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7% (Vianna; Magalhães; Siveira; Tomich, 2001). A POF 2002–2003 mostra que essa regressividade vem aumentando: as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter carga tributária indireta de 46% da renda familiar enquanto aquelas com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (Zockun, 2005). Nesse sentido, merece destaque a observação de Fernando Cardim de Carvalho no relatório 2005 do *Observatório da Cidadania*:

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. (Carvalho, OC 2005, p. 34)

6 Ver, nesse sentido: Secretaria da Receita Federal (2004), Ricardo Varsano et al (1998) e José Afonso e Érika Araújo (2004).

7 Dados da OCDE disponíveis em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

5 Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004.

O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, por causa das modificações na legislação da Cofins. Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o FMI, o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas com o objetivo de aumentar a arrecadação e assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de R\$ 31 bilhões (3,1% PIB).

Entre as muitas medidas anunciadas no “Pacote 51” – que permitiu ao governo de Fernando Henrique Cardoso assegurar as chamadas “receitas extraordinárias” –, destaca-se a alteração da legislação da contribuição para o PIS e a Cofins. No governo Lula, a Lei 10.833/2004 instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6% (Salvador, 2007).

As alterações realizadas na legislação tributária após 1996 agravam a regressividade da carga tributária brasileira. Com isso, vem aumentando a incidência tributária sobre bens e serviços (consumo), saltando de 17,2% do PIB, em 1996, para 20,8% em 2005 (Hickmann; Salvador, 2006).

Entre os motivos do crescente aumento das contribuições sociais na carga tributária brasileira, o principal é que as contribuições não são partilhadas com estados e municípios, sendo uma forma de o governo produzir folga de caixa, mesmo durante períodos de retração da atividade econômica. Assim, nos últimos anos, vem ocorrendo redução da participação das esferas subnacionais⁸ no total da Receita Tributária Disponível (Afonso; Araújo, 2004).

Érika Araújo (2005) destaca que o aumento da participação das contribuições sociais na arrecadação tributária nacional – embora tenha como justificativa o financiamento da seguridade social – está intimamente vinculada ao ajuste fiscal a que todo o setor público foi submetido a partir de 1999. Por meio de medidas de desvinculação tributária, parte da receita dessas contribuições são desviadas de sua finalidade. Com isso, passam a auxiliar a obtenção de metas cada vez mais elevadas de superávit fiscal. A autora questiona a estratégia e o interesse do governo federal, diante da necessidade de recursos fiscais para ajustar as receitas às despesas, em arrecadar contribuições sociais em vez de impostos.

Outra questão relevante é a ausência de repasse imediato e da gestão própria das contribuições sociais destinadas à seguridade social, conferindo ao governo federal elevada autonomia para aplicação de recursos de acordo com suas necessidades fiscais. Nesse sentido, Érika Araújo (2005) enfatiza a utilização de dois artifícios.

O primeiro é o contingenciamento das dotações orçamentárias, possibilitado pela centralização dos recursos na Conta Única do Tesouro Nacional. Isso assegura ao poder Executivo a opção de que as despesas autorizadas na lei orçamentária sejam adiadas ou simplesmente não executadas porque dependem da liberação dos recursos. Assim, em nome da finalidade social, são instituídas contribuições para custear as despesas, mas por meio do seu entesouramento nos cofres da União, as contribuições sociais terminam servindo para elevar o superávit primário. O segundo expediente consiste em se apropriar dos recursos da seguridade social por meio da conversão em recursos ordinários de livre aplicação orçamentária.

Financiamento e controvérsias⁹

O debate sobre as formas de financiamento da seguridade social no Brasil, a partir da Constituição de 1988, revela as divergências entre quem defende o princípio da totalidade da Carta Magna e quem defende a separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde.

Essas controvérsias entre especialistas sobre o financiamento da seguridade social ficaram evidentes durante os debates sobre a Revisão Constitucional (1993 e 1994). Em defesa da totalidade, Sulamis Dain, Laura Tavares e Marta Castilho (1993) relatam que, na experiência internacional, o financiamento da seguridade social é baseado, de forma crescente, em *mix* de receitas tributárias e contribuições sobre a folha de salários, com o objetivo de contemplar uma concepção de benefícios destinados tanto a contribuintes diretos dos programas, como também aqueles destinados a cidadãos e cidadãs, nos casos de cobertura universal dos programas. O movimento de diversificação das bases de financiamento tem como corolário a vinculação dos recursos e a constituição de um orçamento próprio para institucionalizar a prevenção de seus compromissos de cobertura sobre os demais gastos do governo.

No sentido oposto, Kaisô Beltrão, Bernardo Lustosa, Francisco de Oliveira e Maria Pasinato (1993) defendem que o “conceito de Seguridade Social” seja mantido, mas com a separação efetiva de seus componentes: seguro social (previdência), saúde e assistência social – nos planos dos conceitos, de custeio e operacional. Os autores são contrários à existência de um orçamento único para a seguridade, defendendo a separação das fontes de custeios com três orçamentos independentes e com o financiamento de cada programa por uma lógica própria em termos de regime financeiro, tipo de estrutura do plano de benefícios, base de incidência e agente econômico. Infelizmente, essa visão foi reforçada a partir da reforma da previdência social de 1998.

De acordo com Eduardo Fagnani (2001), o estudo sobre o financiamento e os gastos sociais traz pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais. No plano geral, o estudo dos mecanismos de financiamento e gasto revela as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo.

A natureza das fontes de financiamento é importante indicador na avaliação das políticas sociais. Os recursos fiscais que advêm das receitas de impostos e taxas apresentam maior potencial redistributivo, mas são os menos utilizados no financiamento da seguridade social. As contribuições sociais são recursos parafiscais custeados por empresas e pela classe trabalhadora e se constituem, no Brasil, na principal fonte de financiamento da seguridade social. Essa base de custeio não atende plenamente ao objetivo da equidade e tem caráter regressivo. Quando o acesso ao benefício depende da contribuição (por exemplo, na previdência social), uma parcela significativa de pessoas fica excluída do sistema.

Do ponto de vista metodológico, o conceito de fonte de financiamento adotado neste artigo é o mesmo utilizado na elaboração e na execução orçamentária da União, referindo-se à destinação dos recursos durante a execução do orçamento e não especificamente à sua arrecadação.

Para tanto, adota-se o conceito de despesa liquidada nas funções: assistência social, previdência social e saúde dos orçamentos fiscal e da seguridade social dos anos 2000 a 2006, que seguem classificação funcional definida na Portaria/SOF 42, de 14 de abril de 1999.¹⁰ Cada uma dessas funções possui subfunções que abrangem diversos programas e diversas ações, conforme a concepção assumida pelo poder Executivo para essas políticas.

A **Tabela 2** apresenta os dados referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos da seguridade social no período de 1999 a 2006. As fontes de recursos que predominam nos anos estudados são as contribuições sociais,¹¹ em contraste com os recursos advindos de impostos. As contribuições obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando da criação do tributo – sua instituição deve atender a uma

8 Esse fenômeno traz implicações consideráveis para a discussão do federalismo no Brasil. Sobre essa problemática, ver o livro, publicado em 2003, *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*, organizado por Fernando Rezende e Fabrício de Oliveira. Os autores abordam o inadequado financiamento da federação, discutindo a partilha de recursos e de distribuição de encargos entre as unidades de governo, em seus três níveis.

9 Essa seção reproduz partes e argumentos desenvolvidos por Ivante Boschetti e Evilásio Salvador (2006), com atualizações estatísticas para 2006.

10 Por causa da outra estrutura orçamentária, os dados de 1999 para as fontes de financiamento da saúde referem-se ao programa “saúde” da função saúde e saneamento e aos programas “previdência” e “assistência social” da função previdência e assistência.

11 Informações detalhadas sobre as contribuições sociais podem ser encontradas na edição especial da *Revista Abop*, da Associação Brasileira de Orçamento Público. A Abop define que, a partir da Constituição Federal (CF), as contribuições sociais são consideradas tributos (art. 195 da CF), instituídas em lei, com base no poder fiscal do Estado. “Como espécie tributária autônoma e específica, a contribuição se caracteriza por possuir um pressuposto de fato definido em lei, de forma típica, consistindo-se numa atividade estatal dirigida à coletividade, que atinge determinado grupo de pessoas. Essa contribuição distingue-se dos tributos fiscais por estar vinculada e por ser delegada a um órgão público favorecido” (Revista Abop, 1998/1999, p. 30-31).

finalidade específica. Assim, as contribuições têm um caráter parafiscal no sentido de que seu objetivo não é arrecadar para responder às despesas fiscais do governo. As contribuições são arrecadadas pelo poder público em nome de entidades com atribuições específicas e que possuem orçamento próprio, destacando-se aquelas destinadas ao financiamento do sistema de seguridade social (Araújo, 2005; Revista Abop, 1998/1999).

Os recursos provenientes dos impostos representaram, na média do período analisado, apenas a quarta fonte de custeio da seguridade social – 6,7% do total, com decréscimo de 44,1%. Em 2006, os recursos ordinários (impostos) representaram somente 3,8% do total das fontes de financiamento das políticas de seguridade social, indicando a menor participação no período (**Tabela 2**). Esse fato revela que a participação da fonte de recursos ordinários, aqueles advindos de impostos federais – o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – e dos próprios recursos desvinculados das contribuições sociais, está deixando de financiar a seguridade social e, nesse caso, não retornando para as finalidades para as quais foi arrecadada.

Em 1999, os recursos desvinculados representaram, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal, o custeio de apenas 4,3% dos gastos da seguridade social (**Tabela 2**). Somente a desvinculação dos recursos arrecadados com a Cofins e a CSLL, em 1999, totalizou o montante de R\$ 7,9 bilhões, retornando para a seguridade social, por meio do FEF, somente 56% desse valor. Com aprovação da DRU, a partir de 2000, não é mais possível visualizar os recursos desvinculados no financiamento da seguridade social. A DRU não está vinculada a qualquer fundo, ainda que somente contábil, como era o FEF. Essa regra impossibilita a distinção, na execução orçamentária, de qual parcela de recursos é originária de impostos gerais e qual é referente à desvinculação de recursos, já que ambas, agora, compõem a mesma fonte de recursos ordinários (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2004). Essa alteração fere os princípios orçamentários da discriminação e da clareza.¹²

Além disso, essa modificação significa que os recursos desvinculados das contribuições sociais, por meio da DRU, retornam, apenas em parte, sob a forma de recursos ordinários (conhecido como “fonte 100” na execução orçamentária) para o financiamento das políticas que integram a seguridade social. Portanto, os recursos provenientes de impostos apresentados na **Tabela 2** podem ser,

na realidade, oriundos da desvinculação orçamentária que – graças à alquimia possibilitada pela DRU – se transformam em recursos ordinários, reforçando a tese da insignificante participação do orçamento fiscal no financiamento da seguridade social no Brasil.

As contribuições sociais representaram, em média, 89,5% das fontes de financiamento da seguridade social no período de 1999 a 2006. Entre as contribuições mais significativas do período, destacam-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), 45,9%; a Cofins, 26,1%; e a CPMF, 8,1%.

A análise das principais fontes de financiamento da previdência social no período de 1999 a 2006, revela que, em média, 58,1% dos recursos para custeio das políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro advêm da CETSS – da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social. Em 2006, esse tributo representou 46% do financiamento da seguridade social (**Tabela 2**).

Quem recebe menos, paga mais

A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, às pessoas seguradas empregadas que lhes prestam serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente do trabalho, conforme o índice de risco. Já a contribuição de trabalhadores(as) é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 318,37.¹³ Cerca de dois terços do montante arrecadado advêm da contribuição de quem emprega e um terço de pessoas empregadas (Ministério da Previdência Social, 2006).

No caso de quem emprega, a contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas que, geralmente, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir em um tributo sobre o consumo. A regressividade existe também no lado das contribuições da classe trabalhadora, por causa da existência do teto de contribuição, significando que contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda.

A título de exemplo, em agosto de 2007, um trabalhador ou trabalhadora com renda mensal de R\$ 4.160 pagou, efetivamente, a título de contribuição previdenciária, o equivalente a 7,65% da sua renda, ou seja, exatamente o mesmo percentual que um trabalhador ou trabalhadora que recebeu o salário mínimo (R\$ 380). Acima de R\$ 4.160, a regressividade se agrava.

O baixo crescimento das contribuições de quem emprega e de quem trabalha para a seguridade social decorre do crescimento medíocre da economia nesse período, das elevadas taxas de desemprego e do aumento das relações informais de trabalho.

No período de 1999 a 2006, as contribuições sociais representaram, em média, 81,4% das fontes de financiamento da saúde na esfera federal. Entre as contribuições sociais destacam-se a CPMF, 33,6%, e a CSLL, 25,3%. Nos anos analisados, observa-se que a CSLL, que tinha participação relativa de apenas 4,2%, em 1999, passou a representar 44%, em 2006 – um patamar superior ao financiamento obtido por meio da CPMF (33,6%), que se constituiu, até 2003, na principal fonte de financiamento da saúde.

Convém fazer duas importantes observações sobre essas contribuições. A CSLL é o único tributo a financiar a seguridade social com base de cálculo no lucro líquido das empresas, ajustado antes da provisão para o Imposto de Renda. A partir de 2005, a CSLL vem apresentando crescimento expressivo de arrecadação. Tal crescimento não se deve a uma tributação maior dos grandes lucros, pois a legislação não foi modificada. A explicação está na extraordinária multiplicação dos lucros das empresas nos últimos anos.¹⁴

Com relação à CPMF, destaca-se que, a partir de 1999, deixou de ser uma fonte de financiamento exclusiva da saúde, passando, também, a compor o financiamento das despesas previdenciárias e, após 2001, do Fundo de Combate à Pobreza. Uma análise da arrecadação da CPMF e do seu destino evidencia que, do montante de R\$ 185,9 bilhões arrecadados com esse tributo, no período de 1997 a 2006, aproximadamente 18%, equivalentes a R\$ 33,5 bilhões, não foram aplicados nas políticas de previdência social, saúde ou destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Hickmann; Salvador, 2007). Esses recursos não aplicados nas políticas sociais foram desvinculados por meio do FEF ou da DRU e não retornaram para aplicação nas políticas que justificaram sua arrecadação.

O financiamento da política de saúde enfrenta problemas desde o início do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo ápice foi a crise em 1993, quando o Ministério da Saúde teve que tomar recursos emprestados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A aprovação da Emenda Constitucional (EC) 29, em 2000, foi um avanço para regularizar a aplicação de maneira estável de recursos no setor. Porém, a demora na regulamentação tem gerado um conjunto de questões de interpretação que prejudica a implementação da emenda.

A EC 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios para as despesas de saúde, tendo como ponto de

12 De acordo com Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Maria Rosa: “O princípio da discriminação [...] preconiza a identificação de cada rubrica de receita e despesa, de modo que não figurem de forma englobada” [...]. E o princípio da clareza significa o óbvio: a evidenciação da contabilidade. “Por esse princípio, dever-se-ia priorizar o interesse dos usuários das informações, sobretudo porque se está tratando de finanças públicas” (Piscitelli; Timbó; Rosa, 2002, p. 46-47).

13 Equivale à alíquota de 11% aplicada ao salário-de-contribuição máximo, R\$ 2.894,28. Em agosto de 2007, as faixas dos salários-de-contribuição eram: até R\$ 868,29, alíquota de 7,65%; de R\$ 868,30 até R\$ 1.140, alíquota de 8,65%; de R\$ 1.140,01 até R\$ 1.447,14, alíquota de 9%; de R\$ 1.447,15 até R\$ 2.894,28, alíquota de 11%.

14 Ver, nesse sentido, o livro *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*, organizado por Clair Hickmann e Evilásio Salvador (2006).

TABELA 2 –Seguridade social: distribuição do percentual das fontes de recursos 1999–2006

Fontes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média sobre total	Varição 99/2006
1. Recursos provenientes de impostos	6,8%	3,7%	9,2%	8,9%	9,4%	6,3%	5,6%	3,8%	6,7%	-44,1%
2. Contribuições sociais	86,2%	91,0%	88,0%	88,4%	88,8%	90,1%	91,1%	92,5%	89,5%	7,4%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS)	47,9%	47,5%	46,6%	45,5%	44,6%	44,3%	44,9%	46,2%	45,9%	-3,4%
2.2 Contribuição sobre o Lucro (CSLL)	4,9%	6,1%	4,8%	6,4%	6,8%	7,0%	7,4%	8,4%	6,5%	69,5%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	23,5%	25,3%	26,1%	26,0%	27,2%	28,3%	26,7%	25,6%	26,1%	8,8%
2.4 Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	2,5%	2%	2,4%	2,3%	2,0%	2,4%	4,4%	4,3%	2,8%	68,4%
2.5 Contribuição para o Custeio de Pensões Militares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	–
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	7,4%	10,1%	8,0%	8,2%	8,2%	7,6%	7,3%	7,7%	8,1%	4,0%
2.7 Renda de loteria e concursos de prognósticos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	–
3. Outras fontes	2,7%	5,2%	1,9%	1,7%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	2,1%	-51,1%
3.1 Recursos próprios financeiros	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,2%	0,4%	0,0%	0,4%	0,3%	61,1%
3.2 Recursos próprios não-financeiros	0,7%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	-8,5%
3.3 Recursos próprios	1,0%	1,3%	1,2%	1,3%	0,9%	1,1%	0,7%	1,1%	1,1%	9,7%
3.4 Operação de crédito	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	-73,2%
3.5 Outros	1,3%	3,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,7%	-91,7%
4. Fundo de combate e erradicação à pobreza	0,0%	0,0%	0,9%	1,1%	0,6%	2,3%	2,1%	2,4%	1,2%	–
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	–
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	–
Total em R\$ milhões correntes	102.022	118.119	136.476	155.166	181.066	212.346	240.089	275.097	–	–

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal / Sistema Integrado de Dados (Siafi/Sidor).
Disponíveis em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI/index.asp> / <www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/sidor>. Acesso em: 7 nov. 2007
Elaboração Própria..

partida o valor executado em 1999 acrescido de 5%. Para os anos seguintes, o valor apurado deve ser corrigido pela variação do PIB nominal. Rosa Marques e Áquilas Mendes (2005) destacam o não-cumprimento da EC 29, no período de 2000 a 2005, com aporte de recursos orçamentários inferior ao dito constitucional. De acordo com esses autores, o descumprimento da EC 29 pela União e estados alcança o montante de R\$ 5,4 bilhões (R\$ 1,8 bilhão da União e R\$ 3,6 bilhões dos estados).

No tocante ao financiamento da política de assistência social, observa-se que, no período de 1999 a 2006, as contribuições sociais apresentaram variação negativa de 22%. Uma observação relevante diz respeito ao Fundo de

Combate e Erradicação à Pobreza, criado pela Lei Complementar 111/2001, responsável, em 2006, por 30,1% da função orçamentária da assistência social.

Em que pese a classificação orçamentária do fundo aparecer na esfera da seguridade social, seus recursos podem ser aplicados em políticas que não compõem o sistema de seguridade social brasileiro, além de contrariar as determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Boschetti, 2003).

A arrecadação da Cofins representou 25,6% da arrecadação da seguridade social em 2006 (Tabela 2). Porém, destaca-se que as instituições financeiras têm aproveitado todas as brechas legais, fazendo

até mesmo interpretações próprias da legislação,¹⁵ para escaparem do dever tributário, mesmo que isso implique postergar o pagamento usando o expediente do depósito em juízo, como ocorreu em

15 Com isso, as instituições financeiras reduziram a base de cálculo das contribuições do PIS e da Cofins, deduzindo as despesas incorridas nas operações de intermediação financeira, as despesas de obrigações por empréstimos, o deságio na colocação de títulos, as perdas com títulos de renda fixa e variável e perdas com ativos financeiros e mercadorias, entre outras despesas. Assim sendo, a base de cálculo para incidência no recolhimento do PIS e da Cofins, na prática, não é o faturamento, e sim o lucro operacional, o que implica redução da base tributável de até 80% (Luchiezi Júnior; Hickmann; Salvador, 2007).

2005. Os bancos usam de muita criatividade para reduzir o recolhimento da Cofins. O comportamento das instituições financeiras resultou em retração no recolhimento dessas contribuições em 2006, quando comparada ao ano anterior. Em valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ocorreu queda na arrecadação da Cofins (13,08%). Isso significa recolhimento menor para os cofres do governo, em termos reais, de R\$ 886,06 milhões, comparativamente a 2005.

O financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de pessoas empregadas e de quem emprega para custear a previdência social, e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para as políticas de saúde e assistência. Essa conformação do financiamento não fortalece o conceito de seguridade social em sua totalidade.

A atual estrutura do financiamento da seguridade social ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, com participação irrisória de recursos oriundos da esfera fiscal para aplicação nas políticas de assistência social, previdência e saúde. A análise dos recursos que financiaram as políticas da seguridade social de 1999 a 2006, revela a regressividade do seu custeio: quem sustenta é a classe trabalhadora e as pessoas mais pobres. Não há, portanto, redistribuição de renda. Isso significa que são as próprias pessoas beneficiárias das políticas da seguridade social que arcam com o seu financiamento, seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social, seja no pagamento de tributos indiretos embutidos nos preços dos bens e serviços, destinados apenas em parte para as políticas de saúde e assistência social.

Destino dos recursos

As Tabelas 3 e 4 fornecem pistas da aplicação dos recursos da seguridade social nas políticas de assistência social, previdência e saúde. A Tabela 3 mostra o destino desses recursos no período de 1999 a 2006 para cada uma das políticas. Os dados revelam que a previdência social recebeu a maior parcela de recursos em todos os anos, sendo que, em 2006, essa política absorveu 77% do orçamento da seguridade social. A partir de 2001, ocorre redução da participação proporcional da saúde no total do orçamento da seguridade social e ampliação dos gastos com a assistência social, principalmente a partir de 2004, graças à redução da idade da população idosa (de 67 anos para 65) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No período, ocorreu pequeno crescimento dos recursos destinados à seguridade social em termos de participação no PIB brasileiro, evoluindo de 9,58% (1999) para 11,18% (2006). Isso revelou que, apesar do aumento da carga tributária, do envelhecimento populacional e de maior demanda social, o crescimento do orçamento da seguridade social é vegetativo (Behring; Boschetti, 2006).

O Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* do Ipea (edição especial, n. 13), divulgado em abril de 2007, revela que os gastos da seguridade social insusceptíveis a corte, porque correspondem a direitos sociais previstos na Constituição, e exercitáveis por iniciativa das pessoas beneficiárias, representam 87% do orçamento da seguridade social. A Tabela 4 mostra o principal destino dos recursos aplicados no setor com relação ao PIB.

O principal destino dos recursos, em 2006, foi o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, que representou 58,8% dos gastos da seguridade social. Em seguida, estão os gastos com aposentadorias e pensões de servidores(as) públicos federais (16,3%); o programa de atendimento hospitalar do SUS (6,8%); e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia (4,2%).

O RGPS paga benefícios a 21 milhões de brasileiros(as), entre aposentadorias, pensões e auxílios. De 1999 a 2006, os benefícios concedidos pelo sistema evoluíram de 5,21% do PIB para 6,96%, ou R\$ 161,8 bilhões. Essa evolução é explicada, basicamente, por dois fatores: a dinâmica de maturação do sistema, por conta do direito adquirido das pessoas que entraram no mercado de trabalho na década de 1970, e a trajetória da evolução real do salário mínimo acima da inflação, uma vez que o piso previdenciário obedece ao reajuste do salário mínimo (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2007, p. 45-76).

Mais exigências para quem trabalha

Após a reforma da previdência social realizada em 1998 (Emenda Constitucional 20), importantes e perversas modificações foram feitas para a classe trabalhadora vinculada ao RGPS, entre elas, a redução dos benefícios, as restrições de acesso às aposentadorias e a indução a maior permanência de trabalhadores(as) em atividade. Uma das primeiras consequências dessa reforma é a redução drástica na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, implicando aumento da idade média no momento de concessão das aposentadorias. Quando se analisa somente a soma das aposentadorias concedidas por idade e por tempo de contribuição, os benefícios de aposentadoria por idade representam 75% dos benefícios concedidos de 1999 a 2006, conforme a base de dados dos anuários estatísticos da previdência social.¹⁶ Cerca de 66% dos benefícios concedidos nesse período equivalem a um salário mínimo.

A idade média de aposentadoria vem aumentando – os homens estão se aposentando com idade média de 66 anos e as mulheres com 61 anos –, acima da idade prevista na Carta Magna (65/homem e 60/mulher). Esses dados revelam que o Brasil vem se tornando um país de elevada exigência para o gozo de benefício de aposentadoria (Salvador, 2005). O fluxo de concessão dos novos benefícios previdenciários, incluindo a aposentadoria por

tempo de contribuição (35/homem e 30/mulher) e por idade, indica que a faixa etária média de aposentadoria no Brasil é semelhante à dos países da OCDE, apesar das condições sociais, econômicas, demográficas e regionais inferiores do nosso país (Fagnani; Cardoso Jr., 2007).

Com relação aos recursos aplicados na assistência social, a análise feita por Ivanete Boschetti (2003), com base no estudo do financiamento da assistência social de 1994 a 2002, revela que uma miríade de programas e projetos da função Assistência Social não seguiam e nem respondiam aos preceitos da Loas. Em 2006, os dados do Siafi revelam que dos R\$ 21,9 bilhões aplicados nessa função do orçamento, somente 58,60% dos recursos foram aplicados pelo FNAS, a menor participação desde 2000, fragilizando o controle da sociedade civil e da assistência social como política pública. A estrutura orçamentária do FNAS deveria contemplar as políticas e os programas anuais da assistência social, conforme determina o art. 17 da Loas e o Decreto 1605/1995.

No âmbito da política de assistência social, a soma do pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) evoluiu de 0,14% do PIB (1999) para 0,50% (2006) – o equivalente a R\$ 11,5 bilhões. O BPC, que substituiu a antiga RMV,¹⁷ garantido pela Loas, tem por objetivo assegurar renda equivalente a um salário mínimo para todas as pessoas que, por situação de velhice ou de incapacidade, não têm como manter sua subsistência. O benefício é pago às pessoas idosas e àquelas com deficiência e incapacitadas para a vida autônoma, cuja renda familiar mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo, não importando a contribuição previdenciária.

As razões para evolução dessa despesa de 1999 a 2006 são: redução do limite de idade para acesso ao benefício e evolução real do salário mínimo. O primeiro limite de idade para acesso ao BPC foi fixado em 70 anos, em 1996, sendo reduzido para 67 anos, em 1998. A partir de 2003, com aprovação do Estatuto do Idoso, esse limite foi reduzido para 65 anos. Com recursos da seguridade social, o governo também paga os benefícios previdenciários de servidores(as) públicos federais que, por princípios constitucionais, não incluiriam esse tipo de gasto. Na opinião de Guilherme Delgado:

Apesar de serem legítimas as despesas com inativos e com pensionistas da União, como de resto são legítimos tantos outros gastos do Orçamento da União, tais despesas devem pertencer ao Orçamento Geral, o qual é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade contra os riscos clássicos das privações humanas. (Delgado, 2002, p. 114)

17 A RMV foi criada, em 1974, para o atendimento de pessoas com 70 anos ou mais que tivessem efetuado 12 contribuições à previdência social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de garantir sua sobrevivência. As despesas constantes na Tabela 4 referem-se ao estoque de beneficiários existentes em 31 de dezembro de 1995.

16 Disponível em: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

TABELA 3 – Orçamento da seguridade social: distribuição dos recursos entre as políticas sociais – 1999–2006

Valores em R\$ milhões correntes

Políticas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Previdência Social	83.305	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	187.800	212.965
Saúde	15.487	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	40.577
Assistência Social	3.231	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.555
Total em R\$ milhões	102.023	118.120	136.476	155.166	181.066	212.345	240.089	275.097
PIB em R\$ milhões	1.065.000	1.179.482	1.302.136	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.944	2.322.818
Em % do PIB	9,58%	10,01%	10,48%	10,50%	10,65%	10,94%	11,18%	11,84%

Fonte: Sfiati/Sidor. Elaboração própria de dados citados por Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006); Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador (2006). Os dados do PIB foram revisados, em 2006, pelo IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/tabsinotica05.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

TABELA 4 – Despesas da seguridade social em % do PIB

Ano	RGPS	BPC e RMV	Atendimento hospitalar SUS	Inativos e pensionistas da União	Programa Voluntário Transferência de Renda	Outros	Total
1999	5,21%	0,14%	1,06%	2,10%	-	1,07%	9,58%
2000	5,40%	0,29%	0,89%	1,76%	0,01%	1,67%	10,01%
2001	5,20%	0,29%	0,87%	2,19%	0,04%	1,88%	10,48%
2002	5,54%	0,37%	0,83%	2,17%	0,12%	1,47%	10,50%
2003	5,95%	0,36%	0,79%	1,99%	0,17%	1,57%	10,84%
2004	6,13%	0,38%	0,81%	1,97%	0,29%	1,36%	10,94%
2005	6,44%	0,42%	0,78%	1,93%	0,30%	1,30%	11,18%
2006	6,96%	0,50%	0,81%	1,93%	0,32%	1,32%	11,84%

Fonte: Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, 2007, e Sfiati/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria. Nota: os dados do Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, abril de 2007, para o período de 1999 a 2005, foram reagrupados e recalculados com base na nova série do IBGE das Contas Nacionais (PIB).

A Constituição de 1988 não incluiu a previdência do(a) servidor público no capítulo específico que trata da seguridade social. Ao contrário, o assunto encontra-se no Título III (Da Organização do Estado), principalmente em seu Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção II (Dos Servidores Públicos). Com isso, a União transferiu para a responsabilidade do orçamento da seguridade social um estoque de gastos com aposentadorias e pensões de servidores(as) públicos federais, que deveriam ser honrados pelo caixa do orçamento fiscal.

Saúde deficitária

A **Tabela 4** revela, também, que o programa de atendimento hospitalar do SUS sofreu declínio no recebimento de recursos orçamentários: de 1,06% do PIB, em 1999, para 0,81%, em 2006, reduzindo a participação no montante orçamentário da seguridade social de 11,07% para 6,8%. Por outro lado, esse decréscimo foi compensado, apenas em parte, pelo aumento dos gastos com demais programas na área de saúde que dependem de iniciativa anual do governo. Por exemplo, o programa Atenção Básica em Saúde.

O patamar de gastos públicos em saúde no Brasil é claramente insuficiente para cumprir a missão que a Constituição de 1988 se propôs: estabelecer um sistema de saúde público universal, integral e gratuito. De acordo com a Organização

Mundial da Saúde (OMS), o Brasil gasta apenas 3,45% do PIB com políticas públicas de saúde – patamar inferior aos 5,1% da Argentina, aos 6,9% da Inglaterra ou aos 7,2% da França. Como agravante, há o fato de a rede privada de planos e seguros direcionados à saúde atender cerca de 43 milhões de pessoas, movimentando recursos que, somados ao gasto das famílias com medicamentos, alcança 4,1% do PIB (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2007).

Ainda na **Tabela 4**, observa-se, a partir de 2000, o crescimento de programas voluntários de transferência de renda, como o Bolsa Família – criado em outubro de 2003, a partir da unificação de programas não-constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.¹⁸ Os gastos com o programa Bolsa Família sobem de 0,17% do PIB, em 2003, para 0,32% em 2006. Equivale a uma transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza e o auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças entre 0 e 6 anos, no montante de R\$ 7,4 bilhões em 2006.

18 Uma análise do programa Bolsa Família, partindo da discussão sobre pobreza e desigualdade, pode ser lida em texto de Amélia Cohn, intitulado “Para além da justiça distributiva”, publicado no *Observatório da Cidadania: relatório 2005*.

Boschetti, Teixeira e Tomazelli (2004) relevam que os programas de transferência de renda com ênfase nas ações focalizadas no combate à fome e à pobreza absoluta, a exemplo do Bolsa Família, mostram a direção e a concepção da política de assistência social do governo Lula, em detrimento a outras ações previstas na Loas. Registra-se que os dados da execução orçamentária de 2006 (Sfiati/Sidor) revelam que 93% do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi comprometido com o programa Bolsa Família.

A Constituição Federal, no seu art. 145, III, § 1º, diz que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica da pessoa contribuinte. Um país que tenha como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária deve utilizar o sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda e riqueza, cobrando mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviando a carga das pessoas mais pobres. Para isso, é importante que as bases de financiamento da seguridade social sejam reordenadas para características progressivas, via financiamento por meio de tributos diretos incidentes sobre todas as rendas (lucros, juros, renda fundiária e salários) e sobre o patrimônio. ■

UMA AGENDA PARA A SEGURIDADE

Diante da análise realizada, apresenta-se, a seguir, uma agenda de possibilidades para afirmação e ampliação dos direitos da seguridade social no Brasil.

Fontes de financiamento – São regressivas, com base na tributação da classe trabalhadora e das pessoas mais pobres, não fazendo, portanto, redistribuição de renda. Devem ser substituídas por tributos progressivos, observando os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia. Hoje, as principais fontes de financiamento da seguridade social têm como incidência o faturamento das empresas e a contribuição sobre a folha de pagamento. Na prática, esses tributos compõem os custos das empresas repassados ao público consumidor nos preços de bens e serviços. Essas fontes guardam uma relação inversa ao patamar de renda da pessoa contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, aumentando a participação da pessoa contribuinte à medida que cresce sua renda, assegurando a progressividade e a justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-lo, ou seja, quem tem maior renda.

Integração entre as políticas – De assistência social, previdência e saúde, não separando as fontes de financiamento e estabelecendo complementaridade por meio da definição de funções e benefícios.

As políticas que compõem a seguridade social brasileira não podem ser pensadas de forma isolada, como ocorre hoje. Historicamente, as políticas de previdência, saúde e assistência social estiveram imbricadas na construção do sistema de previdência social brasileiro. Mas no passado, ficavam restritas à classe trabalhadora do mercado formal de trabalho.

Com os avanços registrados na Constituição de 1988 – entre eles, o reconhecimento da saúde como direito universal e da assistência social como um direito –, a maior integração entre as políticas deveria começar pela integração das fontes de financiamento, com um único orçamento, contrariamente ao fracionamento hoje existente, com tributos específicos para cada política. A integração do financiamento poderá fortalecer e possibilitar a universalização da seguridade social, evitando a disputa de recursos entre os três setores.

Questão orçamentária – Estabelecer um orçamento com os recursos canalizados para um fundo específico que servirá para o pagamento de

benefícios, serviços, ações e programas no âmbito das políticas que integram a seguridade social.

A consequência de estruturar o financiamento de forma totalizadora visa garantir um orçamento próprio como forma de institucionalização da precedência de seus compromissos de cobertura sobre os demais gastos do governo. Para tanto, é importante a formação de um fundo único da seguridade social, não sujeito à política fiscal restritiva de qualquer governo, garantindo a seguridade como política relevante e prioritária do Estado brasileiro. Além disso, os recursos canalizados para esse fundo seriam usados exclusivamente para o pagamento de benefícios, serviços, ações e programas da previdência, da saúde e da assistência social, sendo proibido o desvio para orçamento fiscal.

Reformulação das leis orgânicas – Da previdência social, da saúde e da assistência social, com o intuito de assegurar a universalidade dos direitos da seguridade social, garantindo a todas as pessoas o acesso aos benefícios da previdência social, o livre acesso à saúde e aos serviços sociais.

A concretização dos direitos da seguridade social previstos na Carta Magna deveria ser materializada nas leis orgânicas em cada setor (previdência, saúde, assistência social). Porém, as condições políticas que permitiram os avanços constitucionais mudaram, no início da década de 1990, com o ideário neoliberal. A começar ainda no governo José Sarney, com o não envio ao Congresso Nacional dos projetos de lei de regulamentação da seguridade social. A título de exemplo, a Loas foi aprovada somente em dezembro de 1993, no governo Itamar Franco.

Assim, a previdência, a saúde e a assistência social foram regulamentadas por diferentes leis e institucionalizadas em diferentes órgãos ministeriais. Torna-se necessário retomar o princípio universalista que inspirou a Constituição de 1988, reformando as leis orgânicas das três políticas que integram a seguridade social brasileira.

Cons. Nacional da Seguridade Social – Extinto pelas Medidas Provisórias (MP) 1.799/1999 e 2.216-37/2001 (art. 33), o Conselho Nacional de Seguridade Social deve ter composição paritária – governo, trabalhadores(as), aposentados(as) e empresários(as) – e a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, saúde e assistência social.

O conselho deve ser recriado com a finalidade principal de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas. Deve ter representação

quadripartite, com representantes do governo federal da área de saúde, previdência social e assistencial social, além da representação dos governos estaduais e municipais. A representação da sociedade civil seria garantida com o assento de aposentados(as), trabalhadores(as), empresários(as) e usuários(as). Além disso, seriam mantidos os conselhos setoriais das áreas de saúde, previdência social e assistência social.

O conselho teria entre suas atribuições: estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas; acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas; apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços; aprovar e submeter ao presidente da República os programas anuais e plurianuais da seguridade social; aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da seguridade social.

Não-renovação da DRU – Assegurando que todas as fontes de financiamento das políticas de saúde, previdência e assistencial sejam integralmente destinadas para essas políticas.

Desde 1993, os governos criam mecanismos de desvinculação de receitas no orçamento que, na prática, implicaram retirada de recursos da seguridade social, transferindo-os para o orçamento fiscal, particularmente após 1999, para composição do superávit primário.

As fontes da seguridade social estabelecidas no art. 195 da Constituição Federal são um importante arranjo institucional e financeiro de sustentabilidade das três políticas. Somente em 2006, quase R\$ 34 bilhões das contribuições sociais para a seguridade social foram canalizados para o orçamento fiscal. Dessa forma, as principais políticas sociais do governo ficam penalizadas com ausência de recursos. A DRU, prevista para acabar em 31 de dezembro de 2007, não deveria ser renovada, assegurando, assim, o repasse integral dos recursos para as áreas de saúde, previdência e assistência social. ■

Referências

- AFONSO, José; ARAÚJO, Erika. 2003: uma análise da carga tributária global estimada. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.
- ARAÚJO, Érika. *Análise das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: Cepal, 2005. (Documentos do Escritório LC/BRS/R.158). Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/24456/P24456.xml&xml=/brasil/tpl-p/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- _____. Carga tributária – Evolução histórica: uma tendência crescente. Informe-se – publicação da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-8, jul. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_29.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social em 2004*. Brasília, DF: Fundação Anfip, 2005.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contra-reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social*: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BELTRÃO, Kaizô; LUSTOSA, Bernardo; OLIVEIRA, Francisco; PASINATO, Maria. Fontes de financiamento da seguridade social no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A previdência social e a revisão constitucional*: pesquisas. Brasília, DF: Cepal, 1993. v. 2. p. 131-190.
- BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS – ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: Ipea, n. 13, p. 45-76, ago. 2007. Edição especial. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- _____. Brasília: Ipea, n. 9, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*. Brasília, DF: Letras Livres, 2006.
- _____. *Assistência social no Brasil*: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, DF: GESST/SER/UnB, 2003.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário estatístico da Previdência Social 2005*. Brasília, DF: MPS, 2006a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13.asp>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República*: exercício de 2005. Brasília, DF: TCU, 2006b.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 2004.
- CALVET, Josep. La financiación del Estado de Bienestar: situación actual y perspectivas. *Revista Escuela* – El Estado del Bienestar, Barcelona, n. 1, p. 73-90, maio 1995.
- CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Jorge. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., 2005, Campinas. *Anais...* Campinas: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2005.
- CARVALHO, Fernando Cardim. Entre a política econômica e a questão social. *Observatório da Cidadania: relatório 2005*, Rio de Janeiro, p. 33-41, 2005. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiroa2005_bra.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- CASTRO, Jorge; MORAES, Manuel; SADECK, Francisco; DUARTE, Bruno; SIMÕES, Helene. Gasto social federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001. In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 137-172.
- COHN, Amélia. Para além da justiça distributiva. *Observatório da Cidadania: relatório 2005*, Rio de Janeiro, 2005.
- DAIN, Sulamis; TAVARES, Laura; CASTILHO, Marta. O financiamento da previdência social no contexto de uma nova reforma tributária. In: BRASIL, Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A previdência social e a revisão constitucional*: pesquisas. Brasília, DF: Cepal, 1993. v. 2. p. 19-130.
- DELGADO, Guilherme. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, n. 5, ago. 2002, p. 111-114. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/psociais/bps_05/ensaio3_guilherme.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- DURAND, Paul. *La política contemporánea de seguridad social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, Ana Elizabeth. *Avaliação de políticas*: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- FAGNANI, Eduardo; CARDOSO JR., José Celso. Previdência e opinião pública. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A-3, 27 ago. 2007.
- HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Org.). *10 anos de derrama*: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: Unafisco, 2006.
- JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición*: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- LUCHEZI JÚNIOR, Álvaro; HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio. Arrecadação tributária em 2006. Brasil: o paraíso dos bancos. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 51, p. 19-27, jan./mar. 2007.
- MARQUES, Rosa; MENDES, Áquilas. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 159-175, jan./jun. 2005.
- MORENO, Luis. Reformas y reestructuración del Estado de Bienestar em la Unión Europea. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política social*: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, DF: UnB, 2004. p. 39-60.
- _____. *Ciudadanos precarios*: La "última red" de protección social. Barcelona: Ariel, 2000.
- MOTA, Ana Elizabete. Sobre a crise da seguridade social no Brasil. *Cadernos da ADUFRJ*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 4-7, maio 2000a.
- _____. *Cultura da crise e seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000b.
- OLIVEIRA, Fabrício de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1996-2002). In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 21-38.
- _____. *Economia e política das finanças públicas*: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira. Belo Horizonte: EDUFMG, 2001.
- OLIVEIRA, Fabrício de; REZENDE, Fernando (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Segurança social*: um novo consenso. Lisboa: Departamento de Cooperação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal, 2002. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/protection/secsoc/step/download/355sp1.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2007.
- PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. *Contabilidade pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- REVISTA ABOP. Receitas públicas. Sinopse, estrutura, história, outras implicações. Brasília, DF: Associação Brasileira de orçamento Público, v. 17, n. 3, dez. 1998/abr. 1999. 310 p. Edição Especial.
- RIBEIRO, José Aparecido; SERVO, Luciana; PIOLA, Sérgio. *Financiamento da saúde*. Brasília, DF: Ipea, 2005.
- SALVADOR, Evilásio. Implicações da reforma da previdência sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 81, p. 7-39, 2005.
- _____. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?. In: SICSÚ, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-93.
- SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.
- _____. A (des)regulamentação dos direitos previdenciários e a (des)estruturação do mercado de trabalho. In: FERREIRA, Mario; DAL ROSSO, Sadi (Org.). *A regulação social do trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2003.
- _____. A reforma da previdência social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 70, p. 114-139, 2002.
- VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).
- VIANNA, Salvador; MAGALHÃES, Luís; SILVEIRA, Fernando; TOMICH, Frederico. Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 36, abr./jun. 2001.
- ZOCKUN, Maria (Coord.). *Simplificando o Brasil*: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, 2005.

Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal

Este texto aborda a seguridade social na perspectiva reconhecida legalmente no Brasil e em alguns países da Europa – a França, por exemplo – como um conjunto de políticas sociais relativas à previdência, saúde e assistência social. O termo seguridade social é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa ocidental para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais. Contudo, mesmo após mais de sete décadas de existência, o termo ainda é passível de imprecisão conceitual (Vianna, 1994; 1999). Por isso, o texto irá delimitar o sentido e significado de alguns termos e conceitos, evitar relacionar a seguridade social apenas a aposentadorias e pensões, assim como analisar as tendências da seguridade social na América Latina e no Caribe.

Ivanele Boschetti *

Todos os países da América Latina, de alguma forma, instituíram sistemas de seguridade social a partir das décadas de 1820/1830. Evidente que tais sistemas não são homogêneos, muitos estudos demonstram sua heterogeneidade, e o termo seguridade social não é utilizado para se referir ao mesmo conjunto de políticas sociais. No Brasil, foi a Constituição de 1988 que “criou” a seguridade social, englobando as políticas de previdência, saúde e assistência social. A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo estudos, planos e relatórios institucionais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário ou analisa cada uma das políticas que a compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las a uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de existir. Essa não é uma prática exclusiva do Brasil, e a maioria das análises sobre a seguridade social na América Latina e mesmo na Europa, ao se referir à seguridade social, limita-a às pensões e aposentadorias (Mesa-Lago, 1989; 1996; 2003; Dumont, 1995).

Assim, quanto mais claro e preciso for o conceito a ser trabalhado, maior sua capacidade de expressar a realidade, bem como de orientar a definição de regras e normas que possam operacionalizá-lo.

Delimitando conceitos¹

Seguridade social não se confunde com seguro social, política social, *welfare state*, estado de bem estar-social ou Estado Providência. Cada termo expressa particularidades das nações em que se instituíram e desenvolveram. Tais afirmações são importantes, pois, na literatura latino-ameri-

cana, muitos desses termos são utilizados como sinônimos ou não são suficientemente problematizados. No entanto, não possuem o mesmo sentido, porque impregnados de historicidade e especificidade, e sua simples tradução pode gerar confusão na explicitação dos fenômenos que pretendem apreender.

O termo seguridade social deve ser compreendido em sentido heurístico e deve ser distinguido de termos que o circundam, como os apresentados, que podem até determinar sua configuração, mas que, inegavelmente, não são sinônimos. Conceitos como *welfare state* (anglo-saxão), *Etat-Providence* (francês) e *Sozialstaat* (alemão) são utilizados em cada nação para designar determinadas formas de intervenção estatal na área social e econômica, embora seja comum encontrar na literatura anglo-saxônica a utilização do termo *welfare state* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação fordista-keynesiana.² Também é usual encontrar, na literatura brasileira, esse mesmo movimento ou então utilizar sua tradução (estado de bem-estar) para explicar a realidade brasileira. Encontra-se, ainda, mas de modo menos frequente, a utilização do termo Estado Providência para designação genérica da ação social do Estado.

Esses termos, contudo, não são sinônimos e cabe, aqui, brevemente sua distinção do termo seguridade social.

Origem no Estado alemão

Os argumentos sobre origem e abrangência do *welfare state* são cercados de polêmicas e divergências, inclusive quanto à utilização para designar realidades históricas, econômicas e sociais particulares (Pierson, 1991; Gough, 1982). Entretanto, é consensual entre diversos autores que os seguros

sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de risco derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era Bismarckiana. Nesse país, a expressão utilizada para designar o conjunto das políticas de proteção social é *Sozialstaat* (Estado social), que inclui os seguros sociais, mas não se restringe a eles (Kott, 1995). Por outro lado, a expressão *Wohlfahrtsstaat*, que seria a tradução literal de *welfare state*, era empregada na Alemanha desde 1870 pelos socialistas e designava os “aspectos positivos” da ação da polícia alemã (Rosanvallon, 1981, p. 141). O *Sozialstaat* alemão assegura educação universal, habitação e seguridade social que, por sua vez, engloba aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílios familiares (Dumont, 1995, p. 4).

Os seguros, conforme aponta Thomas Humphrey Marshall (1967, p. 81), foram iniciados timidamente sob a ótica privada e destinados a reduzidas categorias profissionais, e se espalharam no fim do século XIX e início do século XX, de modo que nas primeiras décadas desse século quase todos os países da Europa ocidental e da América Latina e Caribe tinham algum tipo de seguro compulsório contra doença, alguma forma de aposentadoria contributiva, planos para atender acidentes no trabalho e seguro obrigatório contra desemprego (Dixon, 2000). Essa modalidade de proteção social, contudo, não tinha caráter universal e nem recebia a designação de *welfare state*, o que revela, desde já, a impropriedade de restringir o *welfare state* às prestações de substituição de renda sob a forma de seguros sociais.

Modelos anglo-saxão e estadunidense

O que marca a emergência do *welfare state* anglo-saxão é justamente a superação da ótica securitária bismarckiana e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social, que provocou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes. Ramesh Mishra (1995), ao datar histórica e geograficamente o surgimento do fenômeno que passa a ser designado como *welfare state*, considera que os princípios que o estruturam são aqueles apontados no Plano Beveridge: responsabilidade estatal na manutenção

* Assistente social, professora do Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB, mestre em Política Social pela UnB, doutora em Sociologia pela EHESS/Paris, pesquisadora do CNPq.

1 Esse item inclui reflexões parciais do artigo “Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira” (Boschetti, 2003) e no livro *Política social: fundamentos e história* (Behring; Boschetti, 2007).

2 A polêmica sobre a utilização genérica do termo, ou como identificar se um país é ou não um *welfare state* está presente em vasta literatura, embora sem tradução para o português. Para citar os autores mais conhecidos ver Titmuss (1974), Flora; Heidenheimer (1981) Esping-Andersen (1991), Gough (1982), Mishra (1995), Rosanvallon (1981), Dumont (1995), Murad (1993), Filgueira (1997). Os principais autores a adotarem e utilizarem a expressão no Brasil são Aureliano; Draibe (1989); Draibe (1990), Vianna (1998).

das condições de vida das pessoas, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevada a empregabilidade; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; universalidade dos serviços sociais; implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência.

O termo *social security*, popularizado e universalizado após sua incorporação no Plano Beveridge inglês, contudo, foi utilizado oficialmente pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1935, pelo governo Roosevelt em seu *Social Security Act*, mas com sentido bastante restritivo com relação àquele atribuído posteriormente por William Beveridge (Rosanvallon, 1981; Lesemann, 1988).

Desse modo, é possível depreender duas questões fundamentais para buscar maior precisão conceitual do termo seguridade social: a expressão *welfare state* surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, e designa uma configuração específica de políticas sociais; o conceito seguridade social integra o *welfare state*, mas não se confunde com ele. Por outro lado, a seguridade social também pode apresentar características e abrangência diferenciadas, de acordo com as especificidades de cada país, podendo limitar-se aos seguros ou incorporar outros benefícios e políticas sociais.

Expressão francesa

A maioria da literatura de origem francesa utiliza a expressão *Etat Providence* (Estado Providência) como referência à “representação de um Estado providencial, construído no século dezenove” (Renard, 1995, p. 13), para designar o sistema de proteção social francês. A expressão foi forjada por pensadores liberais, contrários à intervenção do Estado, justamente para criticar a ação estatal que se atribuía uma “sorte de providência” que deveria se restringir à ação divina (Rosanvallon, 1981, p. 141).

O termo francês *Etat Providence*, em sua acepção atual, assemelha-se ao conceito inglês *welfare state* ao incorporar a idéia da responsabilidade estatal na regulação do mercado, com o intuito de responder a situações de riscos pessoais e sociais. Mas difere tanto no sentido mesmo da expressão (enquanto o primeiro tem uma conotação positiva de bem-estar, o segundo está associado à ligação entre Estado e providência) quanto na definição de sua emergência. Para os autores franceses, o *Etat Providence* nasce em 1898, com a primeira lei cobrindo os acidentes do trabalho (Ewald, 1986; 1996), porque estabelece a proteção social obrigatória aos trabalhadores sob responsabilidade estatal (Dorion; Guinnet, 1993). Outros autores, como Robert Castel (1995), preferem utilizar o termo Estado Social para designar o modelo francês, fugindo assim tanto da conotação de “Estado Providencial” quanto da importação do conceito *welfare state*.

Na literatura francesa, a seguridade social (*sécurité sociale*), instituída legalmente após a Segunda Guerra Mundial, é compreendida como dimensão do *Etat Providence*, mas não se confunde com ele. Embora sua organização tenha incorporado princípios do Plano Beveridge,³ sobretudo a uniformidade e universalidade dos direitos (Murad, 1993, p. 59), a seguridade social francesa resulta de um longo processo de articulação entre seguro e assistência ou entre os modelos bismarckiano e beveridgiano (Palier; Bonoli, 1995; Hatzfeld, 1989).⁴

Outro autor, referindo-se ao modelo francês (Dufourcq, 1994), afirma que esse evoluiu do modelo puramente assistencial predominante no século XIX para um modelo de seguridade social fundado predominantemente na lógica do seguro, entre as décadas de 1940 e 1970, e tornou-se um misto dos sistemas bismarckiano e beveridgiano após a década de 1970, com a distinção entre seguro e assistência cada vez mais diluída. A seguridade social francesa atual abrange três grandes áreas: saúde (seguro saúde e ações sanitárias e sociais), previdência (aposentadorias, pensões e salário maternidade) e assistência social à família (um conjunto de nove prestações financeiras). As duas primeiras seguem a lógica do seguro contributivo, com benefícios proporcionais à contribuição, enquanto a terceira tem caráter misto (Dorion; Guinnet, 1993; Dumont, 1995; Grandguillot, 2006). Além dessas, outras nove modalidades de proteção social integram o *Etat Providence*, mas não são incluídas na *sécurité sociale*, entre as quais está a cobertura universal de saúde para não-contribuintes e a renda mínima de inserção (RMI).

Diante dessas considerações, é possível afirmar: seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de *welfare state*, *Etat Providence*, *Sozialstaat* ou estado de bem-estar, mas é parte integrante, e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência. Tal constatação indica que a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado; a seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira), na qual pelo menos três elementos estão presentes: seguros, saúde e benefícios assistenciais,⁵ ainda que os termos possam ser diferentes em cada país.

Tal constatação aponta que para entender a seguridade social é imprescindível compreender sua configuração e delimitar os benefícios ou

políticas que a integram; a precisão conceitual da seguridade social requer a superação das análises fragmentadas ou parcializadas das políticas que a compõem, a compreensão de suas propriedades internas e o estabelecimento de suas implicações na conformação do Estado social.

Lógicas da seguridade

Nesse sentido, o debate sobre a seguridade social na América Latina deve ampliar as análises restritas à previdência ou às pensões, visto que traz, em seu cerne, tanto a “lógica do seguro” como a “lógica da assistência”, sendo essa associação a grande inovação proposta pelo famoso Plano Beveridge.

A lógica do seguro, nascida na Alemanha Bismarckiana do fim do século XIX, assemelha-se aos seguros privados, pois as políticas orientadas por esse modelo cobrem principalmente (e, às vezes, exclusivamente) a classe trabalhadora, o acesso é condicionado à uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de pessoas empregadas e empregadores, baseada na folha de salários. Quanto à gestão, teoricamente (e originalmente) deveria ser gerido pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas.⁶

O chamado modelo assistencial, fundado na lógica beveridgiana e implementado inicialmente na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, ao contrário, preconiza que os direitos devem ser universais, destinados a todas as pessoas incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todas as pessoas em condições de necessidade. O financiamento é proveniente, majoritariamente, (e, às vezes, exclusivamente) dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (Beveridge, 1943; Palier; Bonoli, 1995; Castel, 1995).

Os países da América Latina e Caribe, ao instituírem seus modelos de seguridade social, incorporaram esses princípios, com maior ou menor intensidade.⁷ Hoje, seja na Europa ou na

6 Na Alemanha e na França ainda predomina esse tipo de gestão, com caixas por modalidade de seguros. As centrais sindicais geram as caixas, mas com forte intervenção e regulação estatal. No Brasil, essa conformação esteve na origem da previdência social, com as caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), organizadas por empresas, que foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por ramo de atividades. Os IAPs foram unificados no INPS em 1966, que foi renomeado INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) na década de 1990. Trabalhadores(as) e empregadores(as) foram sendo gradativamente excluídos da gestão, que tornou-se estatizada e centralizada, embora continuem sendo os principais financiadores da previdência social.

7 Diversos estudos já se dedicaram a apontar os modelos de seguridade social latino-americanos. Ver estudos da Cepal, da Organização das Nações Unidas, disponível em: <www.eclac.org/brasil/>. Acesso em: 9 nov. 2007. Para uma análise recente, que problematiza a lógica contributiva e as tendências do mercado de trabalho, ver Cepal, 2006.

3 O Plano Beveridge foi traduzido e publicado em francês em 1945 (Murad, 1993, p. 58).

4 Em texto anterior (Boschetti, 2003; 2006), apresentei as características desses modelos, sustentando que a assistência e a previdência conformam uma unidade de contrários na seguridade social.

5 Para uma descrição da composição da seguridade social em sete países capitalistas desenvolvidos, consultar Maria Lúcia Werneck Vianna e o texto “Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira”, de 1994.

América Latina, não é possível afirmar que existe um “modelo puro”. As políticas sociais que constituem os sistemas de seguridade social conjugam características dos dois modelos. As principais análises sobre seguridade social, na verdade, se referem apenas à previdência social (ou pensões). Exemplo recente é o estudo de Carmelo Mesa-Lago (2003) sobre a “reforma estrutural dos benefícios de seguridade social”, que aborda as mudanças nos benefícios contributivos de substituição de renda em casos de riscos derivados da perda da capacidade laborativa.

No caso brasileiro, os princípios do modelo de seguros predominam na previdência social e os do modelo assistencial não contributivo orientam o sistema público de saúde (com exceção do auxílio-doença, tido como seguro-saúde e regido pelas regras da previdência) e a política de assistência social. Importa ressaltar que todos os sistemas de seguridade social existentes, seja na América Latina e no Caribe ou na Europa ocidental, são constituídos por políticas que incorporam tanto elementos do seguro como da assistência social. Quanto mais diluídas e mescladas forem as características indicadas anteriormente, maior será a possibilidade de universalização da seguridade social.

Nos países capitalistas europeus, a combinação previdência destinada à classe trabalhadora que contribui, assistência assegurada com base em critérios de necessidades e saúde universal, sustentou-se de modo coerente e assegurou proteção social universal enquanto predominou o que se denomina de “sociedade salarial” (Castel, 1995), visto que garantia cobertura a trabalhadores e trabalhadoras inseridos no sistema produtivo e também aos que estavam fora dele. No capitalismo, o desenvolvimento industrial é caracterizado pelo regime assalariado.

Os períodos de não inserção no mercado de trabalho (decorrentes de velhice, invalidez, desemprego ou doença), entretanto, arriscam a reprodução dessa força de trabalho, absolutamente necessária à produção e reprodução do capital. A industrialização provoca a divisão cada vez mais intensa das tarefas, a complexificação das situações salariais e torna as condições de trabalho mais penosas e insuportáveis. As situações de risco não são mais cobertas pelos mecanismos tradicionais da sociedade familiar e das ligações pessoais (Faleiros, 1985). Em outras palavras, as indústrias nascentes necessitam que os(as) trabalhadores(as) retornem o mais breve possível para os postos de trabalho de maneira a não prejudicar a produtividade e passam a cobrar do Estado a cobertura do custo dessa ausência na produção. Por outro lado, esses(as) trabalhadores(as) começam a se organizar e reivindicam melhores condições de trabalho.

O reconhecimento legal de direitos ligados e derivados do trabalho por meio da previdência social (aposentadorias, pensões, seguro-saúde, seguro-desemprego) impõe-se como resposta “apropriada” ao capitalismo, já que não questiona a propriedade dos meios de produção ao mesmo

tempo em que assegura a reprodução da força de trabalho. Como direito condicionado ao e pelo trabalho, a previdência derivou do processo de industrialização e do assalariamento. Ligada diretamente ao trabalho, estabelece, paradoxalmente, as condições necessárias para o ser humano se liberar da hegemonia do trabalho assalariado (Boschetti, 2006). A previdência social permite que a classe trabalhadora possa estar fora de uma relação de trabalho (temporária ou permanente) sem estar, necessariamente, em situação de ausência de proteção social.

É possível dizer que a previdência social, regida pela lógica do seguro social, foi a forma encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores “não proprietários”, ou seja, àqueles que só dispõem de sua força de trabalho para viver. Mas essa lógica só se materializa se os trabalhadores estiverem inseridos em relações estáveis de trabalho que assegurem o acesso aos direitos previdenciários. Para trabalhadores e trabalhadoras excluídos do acesso ao emprego e para aqueles que não contribuem para a previdência, estabelece-se uma clivagem social: não têm proteção previdenciária porque não contribuem e, na maioria das vezes, não têm acesso à assistência social porque essa é reservada a algumas situações bem específicas ou aos pobres “incapacitados” de exercer uma atividade laborativa: idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência (Boschetti, 2003; 2006).

Quando predomina o mercado informal

Nos países da América Latina e do Caribe, onde se verifica a predominância de um forte mercado informal de trabalho, onde não se instituiu uma “sociedade de pleno assalariamento”, nos termos definidos por Robert Castel (1995), a média de pessoas ocupadas que contribuem para um sistema de seguridade social é de apenas 38%, conforme dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2006, p. 45). Na zona urbana, esse percentual atinge 45,4% e, na zona rural, apenas 21,9%. O país com o menor percentual de trabalhadores(as) segurados(as) é o Peru, com 13%, e o país com o maior percentual é a Costa Rica, com 65,3%. Conforme esses dados, no Brasil, o percentual geral de trabalhadores(as) contribuintes para a previdência social é de 47,8%. Na área rural, esse percentual é de apenas 17,4% (menor que a média da região) e, na área urbana, de 54,3%. Isso porque, no caso da seguridade social brasileira, a previdência social ainda é condicionada a uma contribuição prévia, enquanto a saúde é uma política social universal e a assistência social é uma política não contributiva, destinada a quem necessitar, conforme preconiza a Loas.

Considerando a lógica contributiva que prevalece no acesso aos benefícios previdenciários em todos os países da América Latina e do Caribe, as relações informais e precarizadas de trabalho e o desemprego são os principais responsáveis pelo reduzido acesso a essa dimensão da seguridade social.

Embora os dados gerais de crescimento econômico apontem que a América Latina e o Caribe vivenciaram, nos últimos quatro anos, taxas médias de crescimento da ordem de 4% a 4,5% (Cepal, 2006, p. 53), esse índice é inferior aos dos países em desenvolvimento, e incapaz de provocar aumentos significativos das taxas de emprego e redução das desigualdades sociais. Conforme aponta o mesmo estudo da Cepal, o percentual médio de desemprego aberto após a década de 1990 se mantém entre 7% e 11%, e representa um salto com relação às taxas médias de 4% predominantes no período 1950-1970. Desse modo, a persistente condição de desemprego e relações informais e precarizadas de trabalho impedem o acesso de trabalhadores e trabalhadoras aos benefícios previdenciários e de saúde que se movem pela lógica contributiva pela via do emprego.

As medidas de ajuste estrutural orientadas pelos organismos internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), provocaram aumento do desemprego, conforme já apontou Vicenç Navarro (1998) referindo-se aos países da Europa, e tiveram impacto negativo na expansão e universalização da perspectiva de seguridade social ampliada. O dilúvio neoliberal, que varreu a América Latina e o Caribe nas décadas de 1980/1990, provocou a realização de contra-reformas que remodelaram os sistemas de seguridade social, com reforço da lógica estrita do seguro e, em alguns casos, de privatização dos sistemas predominantes até a década de 1990, agravando esse quadro de iniquidades.

Contra-reforma

As medidas de ajuste estrutural adotadas em quase todos os países da América Latina e do Caribe implicaram uma reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais em uma perspectiva neoliberal (Soares, 1999), que submete o Estado nacional aos ditames do capital internacional e de organismos internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, FMI, Organização Mundial do Comércio (OMC).

Essas contra-reformas marcam uma mudança de rota nas políticas sociais após as décadas de 1970/1980, atingem e remodelam o Estado em três áreas estratégicas: 1) as funções típicas do Estado (segurança nacional, emissão da moeda, corpo diplomático e fiscalização); 2) as políticas públicas (saúde, cultura, ciência e tecnologia, educação, trabalho e previdência); e 3) o setor de serviços (empresas estatais estratégicas – energia, mineração, telecomunicações, recursos hídricos, saneamento e outros) (Andes, 2007). Trata-se da reconfiguração do papel do Estado capitalista assumido após a Segunda Guerra Mundial, que se desencadeou com base em uma repartição dos ganhos de produtividade advindos do fordismo.⁸ A capitulação de segmentos do movimento operário,

8 Essas reflexões estão aprofundadas em Elaine Behring e Ivanete Boschetti, 2007.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

O Programa Bolsa Família, que atinge aproximadamente 11 milhões de famílias, repassa mensalmente benefícios variáveis no valor de R\$18 a R\$112, em função da renda mensal *per capita* e do número de crianças, gestantes e nutrizes. Os benefícios financeiros se classificam em dois tipos, de acordo com a composição familiar: o benefício básico no valor de R\$ 58 é concedido às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 60, por pessoa, independentemente da composição familiar; o benefício variável, no valor de R\$ 18 é repassado para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54, equivalente a três filhos por família. Além do Programa Bolsa Família, a Política de Assistência Social, que integra a seguridade social brasileira, ainda mantém benefícios assistenciais não contributivos mensais (BPC) no valor de um salário mínimo, dirigido a pessoas com deficiência e pessoas idosas (acima de 65 anos) com renda per capita abaixo de ¼ do salário mínimo, e serviços socioassistenciais integrantes do Sistema Único de Assistência Social. ■

motivados por essas condições objetivas – as possibilidades de acesso ao consumo e as conquistas no campo da seguridade social – davam a impressão de que o capitalismo, a partir daí, ao menos nos países de capitalismo central, havia encontrado a fórmula mágica para combinar acumulação e equidade.

As mudanças, ocorridas após a década de 1970, revelam a reação burguesa à crise do capital iniciada em 1974/1975, que se caracteriza como uma crise clássica de superprodução, se observadas as tendências de longo prazo fundadas na lei do valor (Mandel, 1990). O agravamento do desemprego pela introdução de técnicas de capital intensivas e poupadoras de mão-de-obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial e um poder de barganha razoável de trabalhadores(as) empregados(as), advindo do ainda recente período de pleno emprego no capitalismo central: todos esses são elementos que estão na base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma ótica marxista, no início da década de 1970. A inflação induzida já não era estimuladora da demanda global. Ao contrário, desencadeou a busca de valores-refúgio pela via da especulação financeira. A expansão do crédito associada à inflação, por outro lado, acelerou processos privados e públicos de endividamento. Diante das dificuldades de conter a espiral da crise, a depender da opção

política e social dos governos (Mandel, 1990: 39), iniciou-se a implementação de programas de austeridade de natureza deflacionista, os chamados ajustes estruturais.

O capitalismo administrou a crise do início da década de 1970, que marcou o ponto de inflexão (diga-se: a entrada em um período de estagnação), por meio de limitadas estratégias de reanimação monetária ainda de estilo keynesiano, apesar dos discursos em contrário. Assim, mais uma vez, o Estado atuou como uma almofada amortecedora anticrise. No entanto, a partir de então, houve dificuldade crescente do capitalismo contemporâneo de escapar ao dilema entre recessão profunda ou inflação acentuada. A retomada, então, foi frágil e hesitante ao longo do período 1976/1979, já no contexto de inversão do ciclo: sem os índices de produção industrial anterior e sem absorver o desemprego gerado na recessão. Na verdade, a partir daí, o desemprego passa a ser crescente, numa dinâmica na qual em cada recessão aumenta, sem ser revertido na retomada, considerando pequenos ciclos dentro da onda longa depressiva. O fundamental é que os momentos de retomada, para Ernest Mandel, foram marcados por uma depressão dos fatores de crescimento. Em 1980-1982, tem-se uma nova crise, desencadeada nos Estados Unidos. As saídas monetaristas apontavam para o prolongamento do quadro recessivo e as alternativas, mesmo moderadas, de caráter keynesiano, depararam-se com a crise fiscal do Estado e os riscos de inflação galopante.

Esse contexto de crise foi terreno propício para o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise de 1969/1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o “consenso” do pós-guerra que permitiu a expansão do Estado social e, em seu coração, da seguridade social. A longa e profunda recessão entre 1969/1973 alimentou o solo sobre o qual os neoliberais puderam avançar, sustentados nos argumentos que os processos inflacionários e a crise resultavam do poder da classe trabalhadora sindicalizada e do movimento operário e do aumento dos gastos sociais estatais (Anderson, 1995). Em sua lógica, o déficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, pois absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento, levando a propor a redução do déficit para aumentar o investimento privado. Também prevaleceu o argumento que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho é negativa, pois impede o crescimento econômico e a criação de empregos. Para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, sobretudo as de seguridade social, é perniciosas para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população (Navarro, 1998).

Tais argumentos sustentaram uma programática baseada na não interferência do Estado na regulação do comércio exterior e dos mercados financeiros, no estabelecimento de políticas mo-

netaristas e contenção dos gastos sociais, com manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (Anderson, 1995, p.11), e reformas das políticas de previdência, na perspectiva da privatização com intuito de ampliar a poupança interna. Tais medidas ganharam hegemonia na década de 1970 em diversos países da Europa, nos Estados Unidos, e na América Latina e no Caribe (Anderson, 1995, p. 11).

As contra-reformas que atingiram duramente a seguridade social na América Latina e Caribe nas décadas de 1980/1990 se alimentam de ajustes estruturais com características e determinações semelhantes: política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital⁹, política fiscal conservadora que privilegia pagamento dos juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com o FMI. Essas medidas de ajuste fiscal têm implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para a seguridade social de modo mais específico, que passam a sofrer “reformas” com orientação liberal e reestruturam os modelos construídos na América Latina e Caribe até então.

Tipos de reforma

No conjunto das análises sobre a natureza dessas “reformas” na previdência social predomina certo consenso em classificá-las e distingui-las entre reformas estruturais e não estruturais ou paramétricas (Murro, 2002; Mesa-Lago, 2003, Cepal, 2006). As primeiras são aquelas que operaram mudanças estruturais nos sistemas de aposentadorias e pensões, com introdução do sistema de capitalização individual, em substituição ao sistema de repartição até então predominante. No sistema de capitalização, cada pessoa capitaliza um montante ao longo de sua vida, por meio de contribuições a uma conta individual e específica, repassadas mensalmente à instituição administradora do sistema, em geral bancos ou fundos de pensão privados. A conta funciona como uma espécie de poupança individual, de modo que, após certo período de depósitos (estabelecido no contrato assinado entre indivíduo e operadora do sistema), o indivíduo passa a receber o retorno do que capitalizou ao longo da vida em forma de prestações mensais (Giambiagi, 2006; Dupuis, 1994).

Nesse sistema, o recurso é aplicado no sistema financeiro e restituído ao indivíduo em função dos valores acumulados. No sistema de repartição, também conhecido como “solidariedade entre gerações” (Dupuis, 1994, p. 11), os

9 A importância das políticas de ajuste e da seguridade na expansão da carga tributária na América Latina está demonstrada no estudo da Cepal, 2006, p. 68-72.

recursos arrecadados pelo sistema, resultante das contribuições de trabalhadores(as) segurados(as) “ativos” são utilizadas para garantir os benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios e outros) pagos àqueles que contribuíram no passado, daí o nome repartição: as contribuições das pessoas “ativas” são repartidas para financiar os benefícios daquelas “inativas” (Dupuis, 1994). Nesse sistema, o valor do benefício é sempre proporcional à contribuição efetuada.

Seguindo classificação da Associação Internacional de Seguridade Social, Ernesto Murro (2002), Carmelo Mesa-Lago (2003) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2006) subdividem as reformas estruturais em três tipos: substitutivo, paralelo e misto. O modelo substitutivo caracteriza-se por substituir o modelo de repartição simples gerido por sistemas públicos, com contribuições não-definidas e benefício definido, pelo modelo de capitalização individual, com prestação fixa e benefício variável, gerido por fundos privados. Nesse sistema, o valor do benefício depende do montante capitalizado pelo segurado em conta individual. Trata-se da forma mais acabada de privatização da previdência

social. É o modelo instituído no Chile (1981), na Bolívia (1997), no México (1997), em El Salvador (1998), na Nicarágua (2001). Nesses países, a contribuição é previamente definida, o benefício não definido depende da poupança individual efetuada pelo segurado em conta individual e a gestão é privada.

O segundo tipo de reforma estrutural, designado de “paralelo”, não eliminou o sistema público. Porém, introduziu um sistema de capitalização individual que concorre e compete com o sistema público de repartição. Peru (1993) e Colômbia (1994) são exemplos de países que introduziram esse sistema, onde contribuições não definidas e benefícios definidos convivem com um sistema privado de capitalização, que estabelece contribuições definidas e benefícios não definidos. Por fim, o terceiro tipo de “reforma estrutural”, considerada mista, agrega um sistema público, que assegura benefícios compulsórios básicos sob o regime de repartição e gestão pública, com um sistema privado complementar, regido pelo sistema de capitalização individual. A Argentina (1994), o Uruguai (1996) e a Costa Rica (2001) reestruturaram seus sistemas nessa direção (Mesa-Lago, 2003, p. 229).

No conjunto dos países que implementaram mudanças consideradas pelos analistas como “não-estruturais” ou paramétricas se encontra o Brasil. Por “reformas não-estruturais” os autores designam mudanças que não eliminaram o sistema público e nem introduziram um sistema privado como sistema geral, mas modificaram a abrangência e estrutura dos benefícios, ainda que mantendo o regime de repartição e o modelo de contribuições não definidas com benefícios definidos. A “reforma” da previdência social realizada no Brasil em 1998/1999 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores e as trabalhadoras regidos(as) pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e inseridos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sobretudo aqueles do setor privado. Os efeitos foram todos no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a reforma social estabelecida com a Constituição de 1988, daí sua caracterização como contra-reforma.

A **Tabela 1** sintetiza as características das “reformas” do sistema de previdência em alguns países da América Latina e do Caribe.

Efeitos perversos

Em todos os debates sobre as “reformas” da previdência, contudo, não se verificam proposições concretas no sentido de incorporar os(as) milhões de trabalhadores e trabalhadoras que vivem relações precarizadas de trabalho, não contribuem para a seguridade social e, portanto, não têm acesso aos direitos previdenciários, conforme apontado anteriormente. Nesse sentido, as propostas de “reforma”, mais que apresentar alternativas para incluir os(as) trabalhadores(as) que hoje estão fora do sistema, dirigem-se para restringir benefícios daqueles que ainda possuem trabalho estável e acesso à previdência social. As avaliações dos sistemas após as “reformas” estruturais empreendidas (Mesa-Lago, 2003, p. 251) revelam seus efeitos perversos: queda na cobertura baseada nos contribuintes ativos, crescente informalização da força de trabalho, flexibilização do trabalho, concorrência inadequada das administradoras, aumento significativo da acumulação de capital e elevado custo fiscal. Segundo a Cepal:

Apesar da maior correlação entre contribuições e benefícios, não se observam nos países com reformas estruturais aumentos significativos ou sistemáticos das taxas de cobertura provisória. O que se percebe, entretanto, é antes uma tendência ao estancamento. Dos países incluídos nessa análise, somente a Colômbia dá mostras de melhora significativa de sua cobertura a partir da reforma de 1994. De fato, na metade dos casos, a reforma foi seguida de uma baixa desse indicador. No caso do Chile, a cobertura,

ALTERAÇÕES DA CONTRA-REFORMA

As alterações ocorreram por meio de diversos mecanismos: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, o que torna mais difícil a obtenção da aposentadoria, sobretudo para trabalhadores(as) que não tiveram carteira de trabalho assinada ao longo de suas vidas; a instituição da idade mínima (48 anos para mulher e 53 para homens) para a aposentadoria proporcional; acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os atuais segurados; o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompe com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios e o fim das aposentadorias especiais. Em 1999, foram introduzidas novas mudanças no cálculo dos benefícios do RGPS, com a criação do fator previdenciário (FPR), que provoca a redução no montante final dos benefícios de aposentadoria.

Com relação às aposentadorias do setor público, as mudanças também suprimiram alguns direitos. Entre as principais, ressalte-se a exigência de idade mínima para aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homem e 55 para mulher); aumento de 20% do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral; comprovação de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; tempo de licença-prêmio não pode mais ser contado em dobro para efeito de aposentadoria; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos e implantação de um regime de previdência complementar para servidores públicos federais, estaduais e municipais.¹

Apesar das tentativas, o governo de Fernando Henrique Cardoso não conseguiu, nessa reforma, acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos. Contudo, em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva reabriu o debate sobre a necessária reforma da previdência do setor público e conseguiu instituir as mudanças no âmbito do regime dos servidores públicos civis da União. Em 2007, já no contexto do segundo mandato do governo Lula, novamente ganham força os argumentos sobre a necessidade de uma nova “reforma”, sendo que as principais propostas em debate são a desvinculação dos benefícios não-contributivos do salário mínimo, o que, a curto prazo, tem o efeito de reduzir os montantes dos benefícios de natureza assistencial, e a definição de teto máximo para aposentadorias dos servidores públicos. Essas “reformas”, ainda que não tenham substituído o sistema de repartição pelo de capitalização, abriram amplo mercado para os planos privados de previdência, em geral sob a gestão dos bancos. ■

1 Para mais detalhes, consultar Evilásio Salvador e Ivanete Boschetti, 2002.

10 Tradução da editora.

TABELA 1 – América Latina e Caribe: modelos e características das reformas e pensões

Modelo, país, data de início da reforma	Regime financeiro	Cálculo dos benefícios	Administração
Reformas estruturais			
Modelo substituto da capitalização individual Chile: maio de 1981 Bolívia: maio de 1997 México: setembro de 1997 El Salvador: maio de 1998 República Dominicana: 2003-2005	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo paralelo de capitalização individual (o trabalhador pode optar pelo sistema de sua preferência) Peru: junho de 1993 Colômbia: abril de 1994	Repartição	Benefício definido	Pública
	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo misto de capitalização individual (o trabalhador contribui simultaneamente para ambos sistemas) Argentina: julho de 1994 Uruguai: abril de 1996 Costa Rica: maio de 2001 Equador: 2001	Repartição	Benefício definido	Pública
	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Reformas paramétricas ou sem reformas			
Brasil (Regime Geral de Previdência Social, trabalhadores (as) do setor privado): 1999	Repartição	Contribuição definida	Pública
Brasil (setor público): 2003 Costa Rica (componente de repartição): 2005 Cuba Guatemala Haiti Honduras Nicarágua Panamá Paraguai Venezuela (República Bolivariana de) Caribe de língua inglesa	Repartição	Benefício definido	Pública

Citado em Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2006, p. 123.

Fontes: Mesa-Lago "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 144 (LC/L.2090-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004; Oliver Paddison, *Social Security in the English-Speaking Caribbean* (LC/CAR/L.64), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 2005.

Obs. tradução da editora.

TABELA 2 – América Latina e Caribe: cobertura da seguridade social antes e depois das reformas estruturais
Estimada a partir do percentual da população ativa que contribui com a seguridade social

Países	Cobertura dos sistemas anteriores estimados pelas contribuições reais	Afiliação considerando todos os pilares após a reforma (2002)	Cobertura considerando todos os pilares após a reforma, estimados em contribuições reais (2002)
Chile	64	111	58
Argentina	50	69	24
Uruguai	73	77	60
Costa Rica	53	65	48
México	37	72	30
Colômbia	32	59	24
Bolívia	12	23	11
El Salvador	26	40	19
Peru	31	28	11

Fonte: Mesa-Lago (2004), citado por Filgueira (2007, p. 30).

em 1999, é praticamente idêntica à do ano anterior à reforma, e a Argentina apresenta baixa permanente de sua cobertura desde 1987.¹⁰ (Cepal, 2006, p. 130)

A **Tabela 2**, elaborada por Carmelo Mesa-Lago e citada por Fernando Filgueira (2007, p. 30), sintetiza os dados que revelam a redução de cobertura após as “reformas estruturais”:

Além da redução da cobertura, o estudo da Cepal também sinaliza que os participantes dos sistemas de capitalização se encontram, na prática, “subsegurados”, pois o período mínimo necessário de contribuição para garantir o direito ao benefício varia entre 10 e 30 anos. Se, porventura, o segurado deixar de fazer uma contribuição mensal, o saldo registra aporte insuficiente e o benefício tende a ser baixo e restrito a um período limitado de tempo, o que acaba gerando benefícios de reduzida qualidade. Por outro lado, o estudo também revela a incapacidade do sistema de capitalização para incluir os trabalhadores que vivem relações informais e precarizadas de trabalho, e seu efeito destrutivo para a solidariedade inerente ao sistema de repartição. (Cepal, 2006, p. 131)

Programas de transferência de renda

A solução encontrada por esses países para minorar os efeitos das “reformas” no sistema previdenciário tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos

Essa não é uma tendência apenas dos países que realizaram “reformas estruturais”. Também aqueles, como o Brasil, que implementaram “reformas” paramétricas (ou não estruturais), seguem o caminho da expansão dos programas de transferência como compensação de ausência de rendimentos do trabalho.

A expansão de programas de transferência de renda vem se constituindo como uma modalidade de política social também em outros países da América Latina e do Caribe. O estudo de Rosa Helena Stein mostra que os diversos benefícios de transferência de renda seguem orientação e financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e cumprem os requisitos estabelecidos na Declaração dos Objetivos do Milênio (Stein, 2005, p. 270), conforme **Tabela 3**, elaborada pela autora: “É possível observar que a introdução dos programas ocorre

no fim da década de 1980 e durante as décadas seguintes, o que coincide com as “reformas” da previdência social no continente”.

Os programas implementados, conforme Rosa Helena Stein (2005, p. 271) são: *Programa de Auxílio à Família* (PRAF) em Honduras (1990) e o *Programa de Educação, Saúde e Alimentação* (*Progres*a), no México (1997); *Bono Solidario* – Equador (1998), *Rede de Protección Social* (2000) – Nicarágua; *Supermonos* (2000) – Costa Rica; *Família en Acción* (2001) – Colômbia; *Bolsa Escola* (2001) e *Bolsa Família* (2003) – Brasil; *Jefes de Hogar* (2002) – Argentina; *Chile Solidário* (2002) – Chile.

Os programas de transferência de renda apresentam características bem diferenciadas dos benefícios previdenciários vinculados ao trabalho. São todos focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido, são *ex post* e não *ex antes*, ou seja, possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do(a) beneficiário(a) ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo, de modo que não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impelem os(as) usuários(as) a buscar outras fontes de rendimento. Alguns desses programas são incorporados à renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício e de outras formas de rendimento ultrapassar a renda *per capita* mínima exigida, o(a) beneficiário(a) é excluído(a).

Nesses casos, acabam sendo uma armadilha de pobreza, pois impedem o beneficiário de melhorar sua renda e condição de vida. Todos dependem de prévia contribuição direta à seguridade social – isso os diferencia dos seguros sociais e os caracteriza como benefícios assistenciais. Além dessas características comuns, Rosa Helena Stein ainda sinaliza outras:

as receptoras da transferência são as mulheres; o não cumprimento das condicionalidades pode acarretar em risco de suspensão; vários dos programas declaram operar na lógica do direito, expresso no direito à inserção; são desenhados e estruturados de forma altamente centralizada, decisões ocorrem no âmbito institucional; requerem apoio local para sua execução; as entidades executoras são instituições públicas; contam com eficiente tecnologia informática e financeira; são financiados ou apoiados por bancos multilaterais que exercem apoio na elaboração, operacionalização e avaliação dos mesmos; alguns possuem sistemas sofisticados de avaliação de impacto. (Stein, 2005, p. 269)

TABELA 3 – Programas de Transferência de Renda na América Latina

Períodos	Novos	Reformas (fim 1990, início 2000)
Fim de 1980 e início de 1990	Venezuela (1989) Honduras (1990)	
Fim de 1990	México (1997); Colômbia (1998); Equador (1998)	Honduras (1998)
Anos 2000	Nicarágua (2000); Costa Rica (2000); Brasil (2001); Argentina (2002); Chile (2002); Jamaica (2002)	Colômbia (2001); México (2002); Brasil (2003); Equador (2003)

Fonte: Stein, 2005, p. 270.

SAÚDE E SEGURIDADE SOCIAL

A política de saúde – que no Brasil integra a seguridade social e se materializa no Sistema Único de Saúde (SUS) –, apesar de suas diretrizes de universalidade, uniformidade, integralidade e gestão democrática e participativa, também sofre fortes investidas de políticas neoliberais. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) vêm tendo sua participação reduzida no âmbito da seguridade social, caindo de 14,1%, em 2000, para 12,7% em 2005. Os recursos do FNS, em 2005, tiveram um crescimento de recursos da ordem de 10,3% com relação a 2004.

No entanto, esse crescimento incluiu significativo acréscimo de recursos destinado ao Programa Bolsa Família (transferência de renda com condicionalidades). Esse programa absorvia 2,72% do FNS, em 2004, e passou a representar 6,26% dos recursos em 2005. Descontados os recursos destinados ao Bolsa Família, o crescimento do FNS, em 2005, com relação a 2004, foi de apenas 3,4%. As tendências da saúde no âmbito mais geral da América Latina também são negativas. Sônia Fleury (1995) sinaliza que ocorreu redução do financiamento público e concomitante aumento do gasto privado das famílias, empresas e ONGs, acompanhada de deterioração dos serviços públicos e aumento de oferta de serviços pelo setor privado.

O estudo da Cepal (2006, p. 86) também enfatiza que a convivência de sistemas públicos e privados se torna fonte de desigualdade no acesso. Ao comparar o gasto *per capita* com saúde, que indica o patamar absoluto de recursos destinados a esse setor, os dados mostram que na América Latina e no Caribe, a média de gasto *per capita* anual é de US\$ 438 por habitante, enquanto a média mundial é de US\$ 640 e nos países da OCDE corresponde a US\$ 2.514. ■

Tais programas têm uma nítida orientação de combate à miséria e à pobreza extrema, embora não tenham conseguido alterar o quadro de desigualdade social e concentração da riqueza socialmente produzida. Os dados mais otimistas mostram que houve redução do percentual de pessoas pobres em 2005, comparado ao ano de 2002. A taxa média de pobreza nos países da América Latina e Caribe caiu de 44% (em 2002) para 39,8% (em 2005), e a de indigência passou de 19,4% para 15,4% (Cepal, 2007, p. 55). Apesar disso, a concentração de riqueza situa a região como a mais desigual do mundo em termos de distribuição de renda (Cepal, 2006, p. 23), o que revela o limite desses programas na alteração da estrutura de concentração.

A ênfase em programas de transferências de renda, em detrimento de investimentos produtivos e geração de empregos estáveis, têm implicação direta na restrição de acesso aos direitos do trabalho estabelecidos na seguridade social e revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir desigualdades com políticas estruturais.

As tendências da seguridade social na América Latina e no Caribe, aqui brevemente esboçadas, revelam um cenário de forte ofensiva conservadora, que tende a destruir históricas conquistas da classe trabalhadora. As mudanças nas condições sociais e de vida da população latino-americana, contudo, requerem a ampliação da seguridade social pública e universal, que continua sendo um horizonte possível e necessário. ■

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDES. Universidade Nova: a face oculta da contra-reforma universitária. Brasília, mar. 2007. Disponível em: <http://www.andes.org.br/>. Acesso em: 21 jun. 2007.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia. A Especificidade do 'welfare state' brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, DF: Cepal, 1989. v. 3.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BEVERIDGE, Sir William. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943.
- _____. *Social insurance and allied service: the Beveridge Report in brief*. London: H.M. Stationery Office, 1942.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: UnB; Editora Letras Livres, 2006.
- _____. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003.
- _____. Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira. *Psicologia e Sociedade*, Abrpso, São Paulo, v. 15, n. 1, 2003.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Cepal, 2006.
- _____. *Panorama social de América Latina*. Santiago: Cepal, 2007.
- DIXON, John. Sistemas de Seguridade Social na América Latina: uma avaliação ordinal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 4, n. 2, p. 263-281, 2000.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1990. v. 4. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho).
- DUFOURCOQ, Nicolas. Sécurité sociale: le mythe de l'assurance. *Revue Droit Social*, Paris, n. 3, mars 1994.
- DUMONT, Jean-Pierre. *Les systèmes de protection sociale en Europe*. 3. ed. Paris: MiRe, 1995.
- DUPUIS, Jean-Marc. *Le financement de la protection sociale*. 2. ed. Paris: PUF, 1994. (Coleção Que Sais-Je?).
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três economias políticas do 'welfare state'. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.
- EWALD, François. *L'État providence*. Paris: Bernard Grasset, 1986.
- _____. *Histoire de l'État providence*. Paris: Bernard Grasset, 1996.
- FILGUEIRA, Fernando. *Tipos de welfare e reformas sociais en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Guadalajara, 1997. Mimeo.
- _____. Coheção, riesgo y arquitectura de protección social em América Latina. Santiago: Cepal, 2007. (Série Políticas Sociais).
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- _____. Iniquidades nas políticas de saúde: o caso da América Latina. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, 29(3), p. 243-50, 1995.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. *The development of welfare state in Europe and in America*. New Brunswick: Transaction Books, 1981.
- GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da Previdência: o encontro marcado. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- GOUGH, Ian. *Economía política del Estado del bienestar*. Tr. de Gregorio Rodríguez Cabrero. Madrid: H. Blume, 1982.
- GRANDGUILLLOT, Dominique. *L'Essentiel du droit de la sécurité sociale*. 6. ed. Paris: Gualino, 2006.
- HATZFELD, Henri. *Du paupérisme à la sécurité sociale – 1850–1940*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1989.
- KOTT, Sandrine. *L'Etat social allemand: représentations et pratiques*. Paris: Belin, 1995.
- LESEMANN, Frédéric. *La politique sociale américaine*. Paris: Syros/Alternatives, 1988.
- MANDEL, Ernest. *A crise do capital*. São Paulo: Unicamp, 1990.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Política social*. Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios da seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera (Org.). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. *Revista de la Cepal*, n. 60, Santiago de Chile, 1996.
- _____. *Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el seguro social*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989. (Documento de la Serie de Estudios de Seminarios del Indes, n. 42).
- MESA-LAGO, Carmelo; MULLER, Katharina. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, Vera (Org.). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MISHRA, Ramesh. *O Estado-Providência na sociedade capitalista*. Trad. Ana Barradas. Oeiras, Portugal: Celta, 1995.
- MURAD, Numa. *La Protection sociale*. 2. ed. Paris: La Découverte, 1993.
- MURRO, Ernesto. *Uma visão sobre la seguridad social em América Latina*. Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay. Turim: ago. 2002. Mimeo.
- NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.
- PALIER, Bruno; BONOLI, Giuliano, Entre Bismarck et Beveridge. *Revue Française de Sciences Politiques*, Presses de Sciences Politiques, Paris, v. 45, n. 4, ago. 1995.
- PIERSON, C. Orígens e desenvolvimento do welfare state: 1880–1975. In: *Beyond the welfare state?*. Cambridge: Polity Press, 1991. Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira.
- RENARD, Didier. Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940). *Généalogies de l'État-providence – Revue Lien social et politique*, Montréal, primavera 1995.
- ROSANVALLON, Pierre. *La Crise de l'État Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.
- SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. A reforma da previdência social e os impactos no mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 70, 2002.
- SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- STEIN, Rosa Helena. *As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2005.
- TITMUS, R. *Social policy*. London: Allen and Unwin, 1974.
- VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Seguridade social: três mitos e uma mentira. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 19, ago. 1999.
- _____. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- _____. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília, DF: Cepal, 1994. v. 4.

Nada será como antes: notícias das juventudes sul-americanas

Os(as) jovens da América do Sul vivem em um mundo globalizado e excludente. A preocupação com essa juventude evoca o futuro de toda a sociedade, seus rumos e suas alternativas de desenvolvimento. Assim, a indagação sobre a participação de jovens da região remete à indagação a respeito do futuro da democracia. Eles e elas definirão padrões de reprodução e/ou de mudança da sociedade e de suas instituições. É preciso examinar esse assunto com cuidado, disposição e abertura para reflexão. Com esse propósito, este artigo alinhava os termos gerais do debate atual sobre participação, direitos e políticas públicas de juventude e, secundariamente, traz notícias sobre o itinerário de pesquisa sul-americana ainda em curso.¹

Regina Novaes *

Já é lugar-comum questionar a universalidade da categoria juventude. A seqüência infância-juventude-maturidade foi ganhando conteúdos, contornos sociais e jurídicos ao longo da história, no bojo de disputas sociais, econômicas e políticas. São arbitrariedades culturais e regras socialmente construídas que determinam em que momento e por meio de quais rituais de passagem se muda de uma fase da vida para outra. Variam as idades cronológicas e as expectativas que as sociedades constroem para seus(suas) jovens.

Em cada tempo e lugar são muitas as juventudes e entre elas sempre existem adesões ao estabelecido e territórios de resistências e de criatividade. Na sociedade moderna, a juventude se apresenta como a fase da vida mais marcada por ambivalências provocadas pela convivência contraditória entre a subordinação à família e à sociedade e as expectativas de emancipação, sempre em choque e negociação. Assim sendo, ainda que não haja consenso em torno dos exatos limites de idade que devem vigorar para definir quem é jovem,² a juventude é compreendida como um tempo de construção de identidades e de definição de projetos de futuro. É vista como tempo de “moratória social”, “etapa de transição”, na qual os indivíduos processam sua inserção nas diversas dimensões da vida social: responsabilidade com família própria, inserção no mundo do trabalho, exercício pleno de direitos e deveres de cidadania.

Na América do Sul, a condição juvenil é vivida de forma desigual e diversa em função da origem social e da renda familiar. No entanto, também as

disparidades econômicas entre países, entre regiões de um mesmo país, entre campo e cidade definem os acessos e as carências na vida dos(as) jovens.

Os(as) jovens que vivem nas áreas rurais – marcadamente indígenas – vivenciam as piores situações de pobreza, de escasso reconhecimento cultural e restrito acesso às instâncias decisórias. Por outro lado, sobretudo nas grandes cidades, para o(a) jovem sul-americano(a) de hoje, pesa também o fator “endereço”. Isto é, o acesso à educação, ao trabalho e ao lazer sofre específicas restrições se ele ou ela mora em áreas urbanas classificadas como “violentas”,³ em geral, marcadas pela presença e tirania do narcotráfico e pela corrupção e truculência policial.

A “violência” – com todas as imprecisões e inúmeros significados que estão contidas nesse substantivo – é um tema muito presente no imaginário desta geração. No senso comum e na mídia, o tema está bastante associado aos(as) jovens: sempre há estatísticas para comprovar que “são eles os que mais matam e os que mais morrem”. De certa forma, ser jovem é ser suspeito. Os(as) jovens têm sido, por toda a América do Sul, alvos de humilhação, extorsão e violência policial. Nesses países, registram-se participação de jovens em “lutas pela paz” que englobam questões locais, protestos contra a injustiça, por mortes violentas de jovens, pela situação precária e violência nas prisões onde predominam jovens.

Em resumo, profundas mudanças no mercado de trabalho e os fenômenos relacionados com a violência atingem de maneira particular os(as) jovens. Sem dúvida, os(as) jovens mais pobres são os(as) mais atingidos pelo processo de desestruturação/flexibilização/precarização das relações de trabalho e, também, os(as) que mais freqüentam as estatísticas de mortes violentas.

Mas isso não é tudo. Há recortes que podem aproximar jovens socialmente separados ou separar jovens socialmente próximos. A vivência da condição juvenil é, ainda, diferenciada em função

de desigualdades de gênero⁴ e de preconceitos e discriminações que atingem diversas etnias, indígenas e afro-descendentes. Tais recortes que produzem desigualdades e diferenças podem ter as fronteiras reforçadas ou flexibilizadas a partir de outras variáveis que funcionam como demarcadores de identidades. Em outras palavras, os(as) jovens de hoje também se diversificam em termos de orientação sexual, gosto musical, pertencimentos associativos, religiosos, políticos, galeras, turmas, grupos, torcidas organizadas, entre outros. Assim, diferentes segmentos juvenis formam um complexo caleidoscópio, cujas múltiplas figuras são sempre compostas por desigualdades e diferenças.

O que aproxima os(as) jovens?

Vejam o que dizem alguns autores. Helena Abramo (1998) enfatiza que a coexistência de dimensões de *integração* pelo consumo simbólico (no sentido de conexão e intimidade com as fontes massivas de informação e comunicação) e de *desintegração* (no sentido da falta de acesso ao progresso material) se traduz para o(a) jovem latino-americano(a) de hoje tanto nas dificuldades de acesso ao trabalho produtivo, ao poder de decisão política, aos benefícios econômicos do desenvolvimento, como na contingência de conviver com altos graus de violência, discriminações sociais de vários tipos e com a perda de horizontes de longo prazo. Enrique Ballesteros (1997) aponta para a contradição entre a pobreza e o impacto cultural da opulência propagandizada pelo mercado, que pode gerar tamanho mal-estar e frustração, que, por sua vez, pode levar a um desapego existencial da legalidade e das regras da democracia e, em consequência, à violência social e política. E, finalmente, Nestor Garcia Canclini (1995) afirma que o(a) jovem de hoje vive em uma comunidade desterritorializada e transnacional de consumidores(as) na qual se socializam as novas gerações (em torno do rock, do hip hop, da MTV etc).

* Antropóloga, consultora do Ibase.

1 Refiro-me à pesquisa *Juventude e Integração Sul-Americana: caracterização de situações tipo e organizações juvenis*. Coordenada pela parceria Ibase/Pólis/IDRC, trata-se de uma “pesquisa em rede”, que se realiza por meio de atividades conjuntas de organizações sul-americanas locais que, além da qualificação para pesquisa social, compartilham concepções e compromissos com a construção da democracia nos países do Mercosul.

2 O parâmetro mais usado é a faixa de 15 a 24 anos, definição da Organização Internacional da Juventude, mas, no conjunto, há países que antecipam ou prolongam essa faixa etária. Ver artigo de Yuri Chillan (2004).

3 Informes sobre outros países latino-americanos, como a Guatemala, ao lado do problema de analfabetismo (44,6%), destacam a peculiaridade geográfica da capital (que concentra maioria da população e altos índices de violência e desigualdade).

4 Não por acaso, a juventude sul-americana empregada mostra um perfil altamente masculinizado.

Em resumo, para a maioria socialmente excluída, as vulnerabilidades são crescentes. Mas essa geração também traz consigo potencialidades e possibilidades de participação historicamente inéditas. Na mesma busca de identificar marcas geracionais comuns, podemos dizer que as conquistas tecnológicas modificam a comunicação, a socialização, a “visão do tamanho do mundo” entre gerações. A propagação veloz de certos símbolos e valores pelos mais diversos países permite que jovens – de diferentes condições sociais e de diferentes locais do mundo –, de alguma forma, partilhem um mesmo universo de referência.

Certamente, nada disso anula apropriações diversas e a multiplicidade de vivências baseada nas diferenças de renda, gênero, raça, etnia e local de moradia. Porém, mesmo em um cenário de profundas desigualdades sociais, não é impossível que grupos de jovens socialmente distantes tenham acesso às mesmas informações sobre determinados assuntos e estabeleçam inéditos diálogos sobre a participação juvenil e a construção da democracia.

Participação: o que há de novo?

Em nossas sociedades – seja para autocompreensão ou autoproteção –, sobretudo entre os que são pais e/ou profissionalmente responsáveis por jovens, existe grande necessidade de responder a pergunta: “O que se pode esperar dos jovens de hoje”?

As respostas, no geral, buscam caracterizar a juventude por meio de grandes traços que permitam certos veredictos conclusivos. Vejamos os mais freqüentes. A juventude de hoje é consumista (e não, questionadora da sociedade de consumo); individualista (e não, solidária); conservadora (e não, progressista); alienada (e não, engajada); apática (e não, participativa). Um dos expedientes utilizados para sustentar tais generalizações é a comparação entre gerações.

Embora dificilmente existam dados e informações disponíveis sociologicamente comparáveis, as comparações intergeracionais, no caso das sociedades da América do Sul, lembra Helena Abramo (1998), destacam certa desilusão de jovens com o restabelecimento das democracias que não lograram cumprir a contento as promessas de superação dos problemas sociais, do clientelismo e da corrupção, assim como não lograram consolidar formas efetivas de participação popular. Nesse sentido, pode-se dizer que os(as) jovens de hoje vivem, de maneira mais aguda, a propagada “crise de representação” e a decomposição da crença no sistema político em vigência.

Porém, ao mesmo tempo, na busca por compreender a especificidade da atual condição juvenil, também é preciso indagar sobre o que pode haver de novo entre eles. Ou seja, reconhecendo que o

tema *juventude e participação social* é propício para generalizações infundadas e evoca frágeis parâmetros de comparação entre gerações, três aspectos devem ser destacados: não há como dizer se, em termos numéricos, há mais ou menos jovens participando em algum tipo de ação coletiva do que em gerações passadas; as percepções negativas da política e a baixa participação nos espaços institucionais da vida política atingem a sociedade e os(as) jovens são um espelho retrovisor da sociedade; é preciso atentar para novas apropriações e linguagens que renovam a política e (re)inventam possibilidades do(a) jovem de hoje estar e agir no espaço público.

Novos espaços da política

Algumas pesquisas mostram⁵ que, para certos segmentos juvenis, a desqualificação da política e da classe política vêm acompanhadas de uma reapropriação da idéia de “cidadania” para a qual são transferidas certos atributos próprios do campo político tais como: ação, conscientização, direitos, valorização dos espaços coletivos, busca de resolução dos problemas etc. Em variados grupos de jovens voltados para a busca de inclusão social, podemos observar peculiar interseção entre o discurso da “cidadania” e as expressões do sentimento de solidariedade. Essa combinação tem se traduzido em disposições éticas e ações concretas em diferentes espaços (não necessariamente classificados como políticos) dos quais participam.

Sandro Ventura (1996) nos chama a atenção para o fato de que hoje, na América do Sul, mais do que “movimentos sociais” juvenis, assistimos ao aparecimento de “movidas” juvenis. De fato, nos setores populares urbanos – e também no âmbito de alguns movimentos que congregam jovens rurais – proliferam grupos ecológicos, musicais, esportivos, religiosos, cujas ações imediatas visam transformar as chamadas “comunidades locais”.

Esses grupos, cada vez mais, articulam-se em espaços geograficamente mais amplos para:

- realizar intercâmbios artísticos, culturais e de experiências de ação social;
- participar de articulações e mobilizações ligadas às suas áreas de atuação;
- participar de campanhas e mobilizações ligadas a interesses mais amplos da cidadania.

Assim, antes de descartá-los como “meramente” artísticos, místicos ou assistencialistas é necessário conhecer melhor suas formas de atuação no espaço público e atentar para seus efeitos políticos.

EXPERIÊNCIAS SOCIAIS DA JUVENTUDE

Sem a pretensão de construir uma tipologia abrangente e definitiva, vejamos alguns tipos, a seguir.

- Participação de jovens em projetos sociais, que enfatizam o protagonismo juvenil, realizado por instituições governamentais e não-governamentais que têm como objetivo promover alternativas à cultura da violência, “aumento de auto-estima”, trabalho voluntário, envolvimento de jovens em programas de serviço comunitário, concursos, prêmios, fundos para bancar iniciativas e pequenos projetos etc.
- Grupos que atuam para transformar o espaço local em bairros, favelas e periferias. Reúnem jovens dos próprios bairros e contam com apoio de pastorais católicas e evangélicas, ONGs e outras organizações juvenis.
- Grupos que agregam jovens em torno de identidades específicas (indígenas, mulheres, negros, orientação sexual, pessoas portadoras de deficiência, ambientalistas, religiosos etc) e atuam em lutas pela inclusão social.
- Grupos que atuam nos espaços de cultura e lazer: grafiteiros, grupos musicais, de dança e de teatro de diferentes estilos, associações esportivas, de produção de informação e criação cultural (como histórias em quadrinhos, fanzines, festivais etc.), valorizando e construindo o espaço público.
- Grupos que se reúnem em mobilizações em torno de uma causa ou campanha (grupos contra a globalização, contra a guerra do Iraque, ações contra a violência e pela paz no Brasil, comitês de ação da cidadania contra a fome etc.).
- Redes, fóruns, festivais, acampamentos de juventude que buscam reunir os grupos acima e, também, incluir setores do movimento estudantil e das juventudes partidárias, assim como pastorais e grupos religiosos com atuação no espaço público. ■

5 Ver Novaes, 1998 e Ibase/Polis, 2005

Essas experiências sociais não são necessariamente centralizadas – nem institucional nem politicamente – e difundem novos conteúdos político-culturais. A maior parte das ações se realiza em torno de projetos concretos ou ações de curto prazo e de resultados palpáveis e tangíveis. Ou seja, falar da “participação juvenil” significa ultrapassar os lugares tradicionais da política. Mas o que dizer das organizações de representação de categorias (estudantes, jovens trabalhadores) e das juventudes partidárias ou religiosas de “esquerda”, muitas estruturadas em âmbito nacional e até mesmo internacional? Decretar a inexistência ou apontar a decadência do movimento estudantil, das juventudes partidárias e dos departamentos juvenis nas organizações sindicais não ajuda a compreender essa complexa questão.

Temas indutores

Como lembra Helena Abramo (1998), é muito mais diversificada, hoje, a face social dos(as) jovens que se mobilizam: se até a década de 1970, os atores juvenis estavam restritos aos(as) jovens estudantes de classe média, hoje, várias dessas formas de movimentação que vemos surgir se fazem entre jovens dos mais distintos setores sociais, especialmente entre os chamados setores populares urbanos.

No presente momento histórico a tensão *local-global* se manifesta no mundo de maneira contundente: nunca houve tanta integração globalizada e, ao mesmo tempo, nunca foram tão profundos os sentimentos de desconexão e tão agudos os processos de exclusão. Por um lado, como já foi dito, exacerba-se o individualismo, o consumismo, a indiferença perante o sofrimento alheio, o medo imobilizador. Por outro lado, geram-se novas demandas e motivações para a participação juvenil. Assim como existem elementos na sociabilidade contemporânea que impõem limitações à participação dos(as) jovens, é possível identificar, também, outra série de elementos que a impulsionam.

Matriz para várias ações

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: primeira notícia

O ideário ecológico, em suas múltiplas apropriações, motiva e justifica a participação juvenil. Ecologia e meio-ambiente são palavras quase obrigatórias em variados espaços de participação social. E, ao mesmo tempo, esse é um vetor que dá suporte a organizações muito diferenciadas social e geograficamente. Por exemplo: está presente em lutas no meio rural, como na comunidade/agroecologia, Conselho Juvenil Regional da Associação de Agricultores do Alto Paraná/ Paraguai (Asagrapa); em lutas específicas pelo direito de plantar maconha (Grupo Plantá Tu Planta, Uruguai); ou como chave de leitura para questões ambientais que incidem sobre fronteiras nacionais (jovens organizados contra a instalação das fábricas de celulose no Uruguai através da Assembléia Juvenil Ambiental de Gualaguaychú/Argentina).

Como explicar esta recorrência? Podemos dizer que, a partir da década de 1990, projetos sociais dirigidos à juventude do campo e da cidade⁶ acionam o “ideário ecológico” para motivar a participação e as dinâmicas de integração social de diferentes segmentos juvenis. Hoje, há grupos de jovens ambientalistas e, também, quase não há organização juvenil (grêmios estudantis, juventudes partidárias, pastorais da juventude católica e evangélica) que não se veja na obrigação de incluir um item ecológico em projetos, programas e agendas.

De certa forma, podemos dizer que esta é uma geração pós-advento da ecologia. O “pós”, aqui empregado, não tem sentido de algo passado ou ultrapassado. Significa apenas “depois” da disseminação de idéias ecológicas. Gerações anteriores, em tempos de guerra fria, participavam da vida política em um mundo que se apresentava dividido em dois grandes blocos, em duas ideologias polares. Essa geração, nascida a partir do fim da década de 1970, cresce quando já se reconhece que há um grande problema ambiental que atinge a todo mundo e que precisa ser enfrentado.

Relatos de ambientalistas históricos enfatizam as dificuldades que experimentaram para trazer as questões ambientais para o centro da agenda política dos governos, sindicatos, partidos e movimentos sociais. Para grupos à “esquerda”, o ambientalismo era uma questão menor diante dos “problemas estruturais da sociedade”. Para grupos que apenas se preocupavam com o crescimento econômico capitalista, o ambientalismo era visto como ingenuidade ameaçadora que poderia espantar investidores e fontes de lucro. Ou seja, militantes ecológicos – muitos vindos da famosa geração 1968 – tiveram que arrombar várias portas bem fechadas para tornar legítima a preocupação com a destruição do meio-ambiente. Os(as) jovens de hoje já encontraram um ideário ecológico, com muitas e diferentes versões espalhadas pelo mundo.

Trabalho de sensibilização foi feito em organizações não-governamentais, empresariais, organismos de direitos humanos para que a questão ambiental fosse, ao menos, incorporada à agenda pública. A Rio 92 – fórum oficial e fórum paralelo – fez repercutir um novo vocabulário nos meios de comunicação, que se tornou socialmente disponível para exprimir as mazelas ambientais produzidas pelos atuais padrões de desenvolvimento.

Que mazelas são essas? Segundo os editores do *GEO Juvenil para América Latina e Caribe*, três são os principais problemas ambientais da região:

6 Para ilustrar, ver a publicação do Pnuma (2004) intitulada *GEO-Juvenil para América Latina e Caribe* – abre tus ojos para al medio ambiente, na qual são descritas experiências exitosas e uma lista de organizações que promovem ações juvenis na região. Ver, também, o catálogo de projetos apoiados pela Fundação Kellogg, publicado em 2005, no qual estão indicados vários projetos que articulam protagonismo juvenil e questões ambientais.

Em primeiro lugar, 75% da população vive em áreas urbanas, onde são comuns doenças transmitidas pelo ar e a falta de água é comum. O segundo problema é a destruição e a redução dos recursos florestais, especialmente nas margens do Rio Amazonas, tendo como consequência o aumento da ameaça à biodiversidade. Em terceiro lugar, está o possível impacto regional do processo global de mudança climática, devido a fenômenos como incêndios florestais, desastres originados por causa de furacões e inundações e a tendência de aumento do nível do mar, que coloca em perigo muitas metrópoles localizadas próximo aos oceanos – assim como muitas cidades situadas em ilhas. (Pnuma, 2004)

Os processos são antigos, mas é nova a maneira de abordá-los. O ideário ecológico passou a ressignificar problemas, produzir sentimentos e motivar ações. Poluição, camada de ozônio, destruição/busca de preservação ambiental. Assim foram surgindo categorias de pensamento para expressar demandas e para ofertar bandeiras de cunho ecológico para a sociedade. Hoje, idéias ecológicas circulam e são apropriadas de diferentes formas.

Embora as pessoas adultas também usem conceitos do ideário ecológico, são os jovens que os incorporaram com mais naturalidade. Aprendem sobre seus significados na escola, principalmente nas aulas de geografia e ciências, em diferentes programas de televisão que disseminam palavras-chave e valores ecológicos e nos projetos sociais (governamentais e não-governamentais), nos quais se tornou quase obrigatório o conteúdo “educação ambiental”.

Como afirma Isabel Cristina Carvalho (2004), a ecologia se apresenta como um campo de idéias disponíveis para a formação da identidade do(a) jovem que ingressa na esfera pública e que pode compartilhar, de alguma forma, um projeto político de emancipação. Hoje, existem novas áreas de profissionalização ambiental, valorizadas ou revalorizadas com o fortalecimento de uma consciência ecológica que acena com novos espaços de inserção para o(a) jovem quando se esgotam oportunidades nas carreiras tradicionais.

Movimentações em torno da educação

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: segunda notícia

O que há de novo nos movimentos estudantis? Os movimentos de estudantes secundaristas pesquisados revelam uma tendência comum: articulam demandas clássicas do setor estudantil (condições de ensino e posicionamento sobre questões nacionais) com novas demandas que expressam vulnerabilidades e potencialidades da condição juvenil contemporânea (como canais de acesso às universidades, formação docente e transporte urbano). A Federação de Estudantes Secundaristas (Fenaes / Paraguai); o movimento dos “Pingüins” (estudantes secundaristas /

REPERCUSSÕES E VALORES AGREGADOS

Quais repercussões têm a chave de leitura ecológica para as formas atuais da participação de jovens no campo? Na década de 1960, nos meios intelectuais e políticos, o campo sempre era visto como o lugar do atraso, que deveria ser transformado para que não fosse obstáculo para o desenvolvimento industrial capitalista ou, mesmo, para a construção de uma sociedade socialista. Hoje, considerando os processos de globalização, de reestruturação produtiva e de desemprego industrial, o ideário ecológico espalhado em escala mundial potencializa a crítica ao modelo de desenvolvimento vigente nas áreas rurais e se torna um aliado na defesa de modelos alternativos de posse e uso da terra de acordo com situações específicas das diferentes áreas (tais como reservas extrativistas nas florestas, apoio à pequena produção agrícola agroecológica, orgânica etc.). Nas áreas rurais também se fala em “criar postos de trabalho” e atividades rurais não-agrícolas.

Sem dúvida, há uma saída massiva de jovens do campo. Porém, ao mesmo tempo, registra-se predisposição de uma parcela da juventude rural para responder a apelos de mobilizações e práticas “ecologicamente corretas”. É como se as representações e práticas ecológicas agregassem valor positivo ao “ficar no campo” – antes só visto pela ótica do atraso. Via ecologia, os(as) jovens rurais se conectam com as questões de seu tempo, fazendo dialogar velhos problemas com novas motivações. Legitimados por ações locais específicas, articulam-se regionalmente, passam a fazer parte de redes maiores, de redes de ONGs, de articulações nacionais, internacionais. É comum, em encontros internacionais, ouvir jovens latino-americanos se comunicando – em português, espanhol ou em “portunhol” – por um “dialeto” ecologicamente comprometido.

Os(as) jovens moradores das cidades, por sua vez, também têm experimentado a possibilidade de transformar velhas precariedades da infra-estrutura urbana em demandas “ambientais” e em ações concretas. Tendo a ecologia como vetor de aglutinação, grupos de jovens moradores das cidades abordam a questão do lixo urbano propondo mutirões, reeducação de moradores(as) para manter a limpeza, coleta seletiva, reciclagem e valorização dos garis comunitários como “educadores ambientais”. No Rio de Janeiro, o desmatamento, o deslizamento de terra em encostas e o entupimento de galerias pluviais são questões cotidianas, cuja gênese está na especulação imobiliária e nas desigualdades de renda e acesso à moradia. Nesse cenário, é o ambientalismo, como chave de leitura geracional, que se apresenta como canal de comunicação e alavanca para despertar sonhos entre os(as) jovens.

Na linha do tempo, produziu-se o encontro de uma linguagem de preocupação com o futuro e interesses da (heterogênea) população jovem. Trata-se de uma linguagem mobilizadora que tem um apelo juvenil muito forte. É claro que não se trata de uma comunicação sem ruídos. Mas é inegável que as preocupações com o meio-ambiente e o ideário ecológico deram sangue novo à política, abrindo novas possibilidades de participação. ■

Chile); as mobilizações juvenis por formação docente em El Alto (Bolívia) e pelo Passe Livre (secundaristas/Salvador – Brasil) fornecem exemplos nesse sentido.

A concepção moderna de juventude – surgida de profundas transformações a partir do século XVIII e consolidada após a Segunda Guerra Mundial – tornou a escolaridade etapa intrínseca da passagem para a maturidade. “Estar na escola” passou a definir a condição juvenil. Idealmente, o retardamento da entrada de jovens no mundo do trabalho garantiria melhor passagem para a vida adulta. Na prática, essa passagem não se deu em ritmo e modalidades homogêneos nos diferentes países e no interior das juventudes de um mesmo país. Amplos contingentes juvenis de famílias pobres deixaram, e deixam, a escola para se incorporar prematura e precariamente no mercado de trabalho informal e/ou experimentar desocupação prolongada. Isso não é novidade.

Ao sistema educacional está posto, portanto, o desafio de oferecer respostas diferenciadas para possibilitar distintos modos de acesso e continuidade na formação escolar. Uma educação de qualidade para todas as pessoas não pode ser compreendida apenas como forma de adestramento da força de trabalho, pois é importante para a inserção social e econômica dos(as) jovens. Isso pressupõe não só equipamentos e recursos humanos, mas também novo casamento entre educação e qualificação profissional. O que está em jogo é uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, conhecimentos, competências e valores de solidariedade e cooperação condizentes com o século XXI.

Nesse cenário, surgem mudanças tanto no movimento estudantil e nos diferentes movimentos juvenis quanto nas organizações que trabalham com jovens, que passam a incorporar novas demandas.

Movimentações em torno do trabalho

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: terceira notícia

Mudanças tecnológicas modificam o mercado de trabalho e criam nichos onde predominam trabalhadores(as) jovens. Essa realidade desafia as organizações sindicais e suscita novos encaminhamentos para as lutas no mundo trabalhista. Sindicatos de categorias tradicionais ou mais recentes enfrentam demandas específicas provenientes da presença dos(as) jovens. Por exemplo: jovens ligados ao Sindicato de Telemarketing, em São Paulo, Brasil; jovens empregadas domésticas vinculadas à Federação Nacional de Trabalhadoras do Lar, na região de La Paz, Bolívia; jovens migrantes nordestinos brasileiros que trabalham nas modernas usinas de cana-de-açúcar do interior paulista e comparecem ao sindicato apenas para a intermediação dos contratos de trabalho temporário. Interessante notar que essa juventude trabalhadora sofre – de maneira direta e indireta – os efeitos específicos das recentes mudanças tecnológicas que incidem no mundo do trabalho sobre a juventude. Saber lidar com computador, ser mulher solteira, ter força física para cortar toneladas de cana são características presentes na juventude. Com a crescente segmentação da mão-de-obra, os sindicatos têm como desafio lidar com os efeitos da diferenciação interna por gênero, raça, etnia e região de origem. E, no limite, esses mesmos sindicatos são constantemente afetados pelo fenômeno do desemprego e a precariedade dos vínculos em um mercado de trabalho restritivo e em constante transformação. Em nosso estudo, esse cenário se expressa na experiência dos Jovens Piqueteiros, desempregados ou subempregados, da região metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Esses e outros aspectos interferem nas relações intergeracionais entre direções sindicais e seus jovens filiados (atuais ou em potencial).

Nos dias de hoje, há desafios específicos ligados ao desemprego juvenil e aos novos padrões de trabalho assalariado. De maneira geral, percebe-se, em jovens de distintas classes sociais, certa pressa para trabalhar mais cedo. Certamente, para a maioria, a pressa está ligada às necessidades básicas de sobrevivência pessoal e familiar. Por outro lado, na sociedade de consumo, a urgência também pode estar relacionada com a busca de emancipação financeira, mesmo que parcial, que possibilite acesso a variados tipos de consumo e de lazer. No entanto, para os(as) jovens de todas as classes e situações sociais, a pressa parece estar relacionada com a consciência de que, submetidos às transformações recentes no mercado de trabalho, o diploma não é mais garantia de inserção produtiva condizente com os diferentes graus de escolaridade atingida.

Os(as) jovens sabem que os certificados escolares são imprescindíveis. Mas sabem, também, que as rápidas transformações econômicas

e tecnológicas se refletem no mercado de trabalho precarizando relações, provocando mutações, modificando especializações e sepultando carreiras profissionais. Diante da globalização dos mercados, redesenha-se o mundo do trabalho e se constrói uma *nova cultura laboral*. E, assim, jovens se organizam para ter acesso às políticas governamentais e aos projetos não-governamentais que lhes garantam iniciação à vida produtiva por meio do auto-emprego, da abertura de micro e pequenos negócios, do trabalho cooperativo e associativo, da atuação remunerada em organizações do Terceiro Setor.

A questão dos postos de trabalho atravessa toda a agenda da juventude de hoje e se expressa também na (re)valorização da ocupação rural (agrícola ou não-agrícola, desenvolvida com base em pequenas propriedades) e das novas profissões que surgem nas áreas do turismo, esporte, arte e cultura. Em alguns espaços sociais, o conceito de economia solidária busca dar conta e sentido a uma parte dessas alternativas.

Outras formas de fazer política

Arte e cultura: novas oportunidades

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: quarta notícia

“Periferia é periferia em qualquer lugar”, sintetizam os jovens do movimento hip hop para demarcar o caráter local e global de sua ação. De fato, a cada dia evidencia-se a potencialidade da cultura hip hop na oferta de um eficaz articulador de identidade política/comunitária para segmentos juvenis em situação de vulnerabilidade em diferentes países, englobando questões raciais e étnicas. A pesquisa evidencia duas situações bastante paradigmáticas, por expressar características de nossos povos : a) Associação Hip Hop Família do Morro do Bom Jesus, Caruaru/Pernambuco/Brasil, produz ações em torno da música, do grafite, da dança e da intervenção comunitária e demanda inclusão social e equidade racial, com ênfase na negritude; b) Movimento Hip Hop Aymara, na cidade de El Alto/ Bolívia, onde grupos culturais de jovens aymara (indígenas) compõem, tocam e dançam música hip hop. As atividades incluem desde demandas por espaços de lazer até a vocalização de problemas sociais como o racismo e a luta pela afirmação da identidade dos povos indígenas.

Discriminação étnica, de gênero, de orientação sexual e de jovens portadores(as) de necessidades especiais são apontadas como obstáculos para a inserção produtiva, para a convivência social e como parte das causas de violência física e simbólica. A atuação de entidades da sociedade civil que lutam contra a discriminação possibilitou conquistas importantes para cada um dos segmentos enumerados acima. Há jovens que se sentem motivados a participar de grupos que propõem ações afirmativas para se contrapor a tais discriminações.

O MOVIMENTO HIP HOP

O hip hop é o caso mais bem sucedido, nos dias de hoje, em termos de criar canais de comunicação entre juventudes de diferentes países e regiões. Cultivado em solo americano, hoje espalhado pelo “mundo globalizado”, vai ganhando expressões próprias, incluindo as marcas culturais das periferias de cada país, de cada cidade, de cada lugar. Sem a munição do local não há poesia para esse ritmo seco, marcado e, de certa forma, previsível. Além do *rap* e do *break*, há também o grafite compondo a trilogia sagrada¹ de um fenômeno social que é chamado pelos próprios participantes de cultura ou movimento hip hop.

O hip hop não é um movimento orgânico que produz grupos homogêneos. Existem várias correntes, linhas e ênfases que os diferenciam entre países, cidades, bairros e estilos. Há grupos que apenas objetivam viabilizar suas carreiras como artistas; há grupos violentos, até mesmo apoiados/financiados por traficantes, mas há também os grupos que se propõem a substituir a violência das brigas pelo convívio na música, na dança e no grafite. Nas periferias das grandes cidades, o hip hop tornou-se um recurso cultural para a agregação de jovens. Na América do Sul, há grupos que se tornaram conhecidos por se declararem contra o tráfico de drogas e por pregarem a paz. Essa postura favorece conexões entre os grupos do movimento hip hop com instâncias governamentais, organizações não-governamentais e, até mesmo, com igrejas.

Integrantes do movimento hip hop fundam ONGs, constroem portais na internet, organizam encontros, conferências e festivais nacionais e internacionais. Chegam ao espaço público como alternativa de organização juvenil e se envolvem em movimentos pela paz, em projetos sociais com e para jovens, assim como em campanhas com temas específicos tais como: *hip hop contra o tabaco; hip hop pela vida sem DST/Aids*. ■

1 Segundo Hermano Vianna (1998), o hip hop surgiu no “final dos anos 60, quando um *disk jockey* chamado Kool Herc trouxe da Jamaica para o Bronx a técnica dos famosos ‘sound – systems’ de Kingston, organizando festas nas praças. Herc não se limitava a tocar nos discos, mas usava o aparelho de mixagem para criar novas músicas. Alguns jovens admiradores de Kool Herc aprofundaram a técnica do mestre. O mais talentoso deles foi Grandmaster Flash, que criou o “scratch”, ou seja, a utilização da agulha do toca discos, arranhando o vinil no sentido anti-horário. Além disso, Flash entregava um microfone para que os dançarinos pudessem improvisar discursos acompanhando o ritmo da música, uma espécie de ‘repente eletrônico’ que ficou conhecido como RAP. Os ‘repentistas’ são chamados de rappers ou MC’S, isto é, masters of ceremony. O rap e o scratch não são elementos isolados. Quando eles aparecem nas festas de rua do Bronx, também estão surgindo a dança break, o grafite nos muros e trens do metrô nova-iorquino. Todas essas manifestações culturais passaram a ser chamadas por um único nome: Hip Hop. O rap é a música Hip Hop, o break é a dança Hip Hop e assim por diante”.

A premissa da ação afirmativa é o reconhecimento de que pessoas sujeitas à desigualdade devem receber tratamento diferenciado, em geral, traduzido em “cotas”, que garanta o acesso à educação e aos postos de trabalho e, ainda, ao lazer. Na realidade, não há consenso entre as organizações juvenis sobre as ações afirmativas e sobre as cotas para cada um desses grupos socialmente discriminados. Mesmo assim, é importante salientar que essa é uma importante porta de entrada para a participação juvenil. Por indignação diante da injustiça que causa sofrimento alheio ou por interesse de minimizar o próprio sofrimento, jovens começam a participar levados por sentimentos gerados na esfera da vida privada. Como desdobramento, tais sentimentos privados se transformam em lutas por direitos – geralmente dentro da chave de leitura dos “direitos humanos” – e, assim, geram ações que contribuem para a construção do espaço público.

Os grupos de arte e cultura funcionam como articuladores de identidades e referências na elaboração de projetos individuais e coletivos. A literatura tem mostrado um conjunto variado de grupos urbanos associados a grupos esportivos,

rádios comunitárias, grupos de teatro, de dança e a estilos musicais (*rock, punk, heavy metal, reggae, funk* e outros) que desempenham uma importância crescente para os(as) jovens. Tais grupos promovem o estabelecimento de novas formas de pertencimento social que lhes permitem expressar descontentamentos, fazer denúncias e elaborar novos caminhos de participação.

Trata-se de algo diferente da chamada arte engajada. Nesse caso, um grupo de artistas se coloca à disposição do movimento estudantil, das lutas sindicais e políticas. Os grupos atuais levam diretamente suas expressões artísticas ao espaço público provocando repercussões políticas. Por meio de ritmos, gestos, rituais e palavras instituem sentidos e negociam significados buscando visibilidade pública e disputando adesões de jovens. Inventam e reinventam estilos que se tornam formas de expressão e comunicação entre significativos contingentes juvenis.

Eventos, rituais, experimentos de participação que criam espaços que se distinguem pela diversidade das formas, de palavras de ordem e linguagens. O caso do Acampamento Intercontinental da Juventude nas edições do Fórum Social Mundial (FSM) realizadas em Porto Alegre/ Brasil pode ser visto como espaço de experimentação e encontros entre várias juventudes e distintas formas de organização. O FSM tem se tornado espaço privilegiado de encontro entre movimentos, organizações e jovens sul-americanos.

Segundo o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2005), o FSM é, inquestionavelmente, o primeiro grande movimento progressista internacional após a reação neoliberal no início da década de 1980. Com sete edições já realizadas, o Fórum Social Mundial se apresenta para os(as) jovens como possibilidade de combinar desejos e preocupações planetárias, uma vocação internacionalista e a valorização de pequenos espaços da vida cotidiana.

Ali – embora os partidos políticos estejam propositalmente alijados da organização do evento –, há lugar para jovens ligados(as) a partidos e para outros grupos que rejeitam a anulação individual perante o coletivo. Ali se encontram jovens ligados(as) a grandes organizações (como a Via Campesina e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra) e pequenos grupos, com mecanismos de participação pouco ou nada institucionalizados, que permitem grande flexibilidade de tipos de atuação.

No Fórum Social Mundial há lugar para propostas de redes horizontalizadas, que se pensam como facilitadoras de relações e nas quais se busca evitar a hegemonização por grupos particulares. O Fórum tem sido uma oportunidade e um desafio para a vivência da diversidade juvenil, para a experimentação do slogan “Um outro mundo é possível”.

O Acampamento Internacional da Juventude – com avisos em português, inglês e espanhol – constitui-se num território à parte e permite que todos(as) se sintam integrantes da juventude do mundo. Nascido em Porto Alegre, no Parque Harmonia, o Acampamento Internacional da Juventude já se realizou na Índia, na Venezuela e no Quênia. A categoria “acampado” faz parte de todas as estatísticas de participação do Fórum. Vejamos na **Tabela 1** alguns números disponíveis.

Em 2003, a faixa de 14 a 24 anos correspondeu a 37,7% de credenciados(as). Essa informação torna-se mais reveladora se atentarmos para o fato de que quase 70% dos(as) acampados(as) estão nessa faixa etária. Desses, 39,7% eram latino-americanos, com destaque para argentinos, uruguaios, chilenos e paraguaios.

TABELA 1 – Participação no Fórum Social Mundial 2001–2006

Ano	Presença Geral	Acampados
2001	20.000	2.500
2002	50.000	12.500
2003	100.000	23.000
2004	115.000	2.723
2005	155.000	35.000
2006	127.000*	–

*Paquistão: 30.000; Venezuela: 72.000; Mali: 25.000
Fonte: Pesquisa Perfil de Participantes do Fórum Social Mundial 2006, Ibase.

Atentando para os dados disponíveis sobre as pessoas acampadas, podemos nos aproximar um pouco mais dos(as) jovens que freqüentam o FSM. Entre os(as) acampados(as), 51,2% declararam ser estudantes, 41,6% disseram que estavam trabalhando e os restantes não trabalhavam ou se declaram desempregados(as). Além disso, 22% afirmaram participar de partidos políticos e 45% disseram participar de movimentos, organizações ou redes. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) revelou as áreas de atuação que mais interessavam aos acampados em 2003.

Em 2005, para participar do V Acampamento Intercontinental da Juventude, os(as) jovens podiam fazer inscrição pela internet ou diretamente ao chegar em Porto Alegre. Foi cobrada uma taxa de R\$12 por pessoa. A saúde dos(as) acampados(as) ficou por conta de cerca de 200 voluntários e voluntárias que trabalharam no Centro de Ação Espaço de Saúde e Cultura Ernesto Guevara. Uma novidade se destacou no Território Social do FSM de 2005: o uso da moeda solidária. O *txai* (no dialeto da tribo Kaxinawa, significa companheiro, amanhã, metade de mim, pedaço valioso de mim) foi utilizado de maneira criativa no mercado de trocas do acampamento.

De onde falam os(as) jovens organizados(as)?

Jovens nos partidos políticos e movimentos por direitos humanos

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: sexta notícia

Estratégias, linguagem e demandas juvenis se fazem presentes nos partidos e nas organizações políticas. Apesar da propagada crise de política e da evidenciada descrença nos políticos constatada por pesquisas, há jovens que afirmam a filiação a um partido político ou a adesão a uma causa diretamente relacionada ao mundo da política. Pouco se sabe o que se passa com eles/elas no interior dessas organizações. Para explicitar o pertencimento a organizações, os(as) jovens mesclam clássicas questões “ideológicas” com imediatas questões que remetem aos direitos humanos e de cidadania. Tanto o estudo sobre juventudes partidárias de

diferentes matizes, no Uruguai, quanto o estudo sobre o movimento Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S.), na Argentina, nota-se um compartilhamento da linguagem política contemporânea por meio da qual se expressam as demandas, se diferenciam dos adultos e de outros grupos de jovens.

Nas últimas duas décadas, expandiu-se a área de interseção entre as noções de direitos de cidadania e de direitos humanos. Seja porque houve ampliação da noção de direitos de cidadania ou porque – diante do surgimento da consciência ecológica, das ameaças da indústria bélica e da realidade do multiculturalismo presentes no mundo globalizado – ficaram mais evidentes os interesses humanos comuns e as violações que atingem os(as) habitantes de diferentes lugares do planeta. Partidários(as) da defesa dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Desca), advogam a unicidade e a indivisibilidade dos direitos a partir da realidade de vida das populações com direitos violados ou sequer alcançados.

Assim, a categoria direitos humanos funciona como uma chave de leitura para compreender processos históricos e como um instrumento para combater preconceitos, discriminações decorrentes de desigualdades sociais de diferentes tipos. Seu reconhecimento internacional produz uma espécie de “esperanto”, que permite apropriações culturais diversas, modificando também a linguagem e as formas de agir das instituições políticas.

Nos países da América do Sul – em proporções diferentes – existiram ontem, e existem hoje, pequenas parcelas de jovens envolvidas com a militância em espaços definidos como eminentemente políticos. Haveria mais jovens em movimentos e partidos políticos no passado do que no presente? Ou vice-versa? Uma vez mais, faltam estatísticas e séries históricas que permitam a comparação quantitativa entre ontem e hoje. Porém, mesmo sem poder falar em quantidades, podemos atentar para o aspecto relacional.

Se é verdade que hoje se configura um novo campo de possibilidades (ou de posições e oposições, como diria Pierre Bourdieu) para a participação juvenil, há lugar para diferentes organizações no seu interior? No espaço público, se encontram tanto jovens que atuam a partir dos lugares clássicos da política como grupos culturais, religiosos,

esportivos, de voluntariado. Essa convivência – nem sempre pacífica –⁷ exige que uns se posicionem com relação aos outros (incorporando aspectos, valorizando ou desqualificando). Nesse contexto, apesar de todas as dificuldades inerentes às instituições centralizadas e hierárquicas, os movimentos e partidos têm sido levados a reconhecer, valorizar ou mesmo criar departamentos juvenis.

De maneira geral, o que se observa é que as organizações juvenis “mais clássicas”, embora sofram, muitas vezes, de problemas de distanciamento das bases, de representatividade e inovação na linguagem e formas de atuação, também incorporam em sua agenda novos temas e formas de mobilização para ações concretas. Para se adaptar às mudanças históricas e estabelecer contato com a juventude que está distante de seus quadros, essas instituições passam por um *aggiornamento* (com maior ou menor sucesso).

Dos(as) “jovens de projeto” às políticas públicas

Pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana: sétima notícia

A expressão “Políticas Públicas de Juventude” pede passagem e começa a freqüentar o vocabulário da cidadania. Grupos juvenis e “jovens de projetos” se agrupam em fóruns (ou coordenadoras), assumem a identidade de “jovens” e, por meio dessa identidade, formulam demandas para o poder público (em nível municipal, estadual e federal). Trata-se de um tipo de articulação recente que deve ser relacionada com as especificidades da atual condição de vulnerabilidade juvenil. Por meio de iniciativas das ONGs, de iniciativas localizadas de gestores municipais, de fóruns e redes de jovens constitui-se um (tenso, conflitivo e rico) campo de demandas por direitos, espaços de participação e políticas públicas de juventude. Para refletir sobre esse processo, a pesquisa contempla: a) o Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro, organizado por entidades não-governamentais, reunindo os agentes dessas entidades e jovens atendidos(as) por projetos desenvolvidos por elas; b) a Coordenadora de Grupos Juvenis de Concepción, no Chile, que articula grupos juvenis locais para demandar das autoridades que acompanhem, colaborem e apóiem recursos para viabilizar atividades dos(as) jovens em bairros e junto à população de baixa renda por meio de um Plano de Desenvolvimento Juvenil (Pladeju); c) Movimento Juvenil Andresito/Rede NEA Grupos de jovens beneficiários de projetos sociais na província de Misiones, na Tríplice Fronteira com Brasil e Paraguai, uma das regiões

mais pobres da Argentina. A demanda comunitária se organiza com relação às organizações sociais que surgiram durante o período mais intenso de crise no país.

Desde a década de 1990, sobretudo a partir da ação das organizações não-governamentais e das agências bilaterais e de cooperação internacional, começaram a surgir iniciativas que buscavam o “protagonismo juvenil”. Duas idéias foram amplamente disseminadas: jovens não como problema, mas como parte da solução e jovens como fator de desenvolvimento.

Por exemplo, diante das tão propaladas estatísticas que posicionam as taxas latino-americanas de vitimização de adolescentes e jovens entre as mais altas do mundo, surge a clássica polêmica: como compreender a participação em gangues, “pandillas”, galeras, “barras bravas”, comandos etc.? Desagregação social e patologia? Fuga da realidade? Narcisismo? Focos de resistência perante a injustiça e exclusão social? Formas de elaboração, expressão e negociação de sentidos? As respostas para essas questões não são simples e, certamente, as causas e sentidos são múltiplos. Nos limites deste texto, não será possível aprofundar o assunto.

No entanto, vale registrar que esses(as) jovens que se reúnem em organizações consideradas “do mal” (nos bairros, nas prisões, em espaços onde cumprem medidas socioeducativas) tornaram-se público-alvo de projetos sociais posteriormente e, por vezes, tornam-se agentes e protagonistas de novas organizações juvenis voltadas para o combate à violência policial e de grupos de traficantes. Outros exemplos de “Jovens de Projetos” poderiam ser dados na área de geração de renda e de associativismo no campo e na cidade.

Paralelamente, começam a surgir experiências locais. Buscando renovar o perfil das administrações locais, surgem os “gestores de juventude”, em geral, encarregados de gerir espaços de agregação juvenil, de promover festivais, mas sem orçamentos próprios ou apropriados.

Em ambos os espaços – entre projetos sociais e entre gestores – destaca-se uma expressão: *políticas públicas de juventude*. Hoje, o tema *políticas públicas de juventude* remete ao conhecido processo de empobrecimento e ampliação das desigualdades sociais evocando projetos e ações que fazem parte de dívidas históricas de nossas sociedades. Ao mesmo tempo, remete a questões específicas inerentes à condição juvenil no século XXI. Certamente, a disposição para a participação está presente em apenas uma parcela da população juvenil da América do Sul. Mas, ainda assim, há mais riqueza, variedade e dinamismo das organizações juvenis hoje do que em décadas passadas. Se é verdade que há setores jovens que têm mais visibilidade e peso no conjunto da participação juvenil, as demandas por reconhecimento das mulheres jovens, dos(as) jovens rurais, das minorias indígenas, dos(as) jovens das favelas e periferias urbanas já chegaram ao espaço público.

Para fechar

Procuramos mostrar como antigos e novos espaços de participação política e de formulação de demandas de políticas públicas compõem um novo e rico patrimônio sociopolítico e cultural, cujos nexos e fluxos necessitam ser mais conhecidos. Na pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana – em andamento – busca-se compreender as semelhanças e as diferenças desses processos, analisando situações particulares em seis países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai).

Ao estabelecer parâmetros de comparação, pontuando semelhanças e diferenças entre “situações-tipo” no interior de um mesmo país e entre países, será possível identificar tensões, desafios e potencialidades de cada um e do conjunto. Ao mesmo tempo, a partir de análise das situações, estaremos buscando subsídios para a discussão de possíveis estratégias (menos retóricas e mais concretas) para a integração dos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A pesquisa se encontra em fase avançada. O trabalho de campo nos seis países já foi realizado e as equipes nacionais preparam os relatórios sobre cada situação-tipo e sobre o panorama nacional.

Por que dar notícias sobre uma pesquisa inacabada? Embora não tenhamos ainda resultados consolidados, já vale a pena compartilhar suas idéias gerais e os passos dados, que podem ser úteis tanto para localizar e dialogar com empreitadas semelhantes como para motivar a construção de outras redes de pesquisa e intervenção social que repercutam para além de nossas fronteiras nacionais. Afinal, os(as) jovens contemporâneos vivem um tempo histórico em que os riscos ecológicos, as transações econômicas que moldam a geopolítica e as mudanças tecnológicas globais escapam dos controles democráticos de qualquer país.

Contudo, chegar aos(as) jovens – conquistar seus corações e mentes – é ainda um desafio para os movimentos e para as instituições. Um dos caminhos possíveis está na possibilidade de explorar melhor os sentimentos, as necessidades, as linguagens que produzem marcas geracionais comuns no seio da diversificada juventude latino-americana. Para tanto, torna-se necessário valorizar novas combinações entre as noções de cidadania, direitos humanos, inclusão social e sentimentos de solidariedade. Tais combinações podem oferecer uma equação historicamente inédita entre *subjetividade* (que parte do pessoal, mas não fica restrita a questões de foro íntimo e se incorpora ao debate público) e *objetividade* (que exige ações no aqui e agora). Hoje, há no ar uma energia que vem da indignação ética, do novo olhar ecológico, da criatividade para a reinvenção do mundo do trabalho, do empenho moral presente nas organizações da sociedade civil e das ações solidárias que ocorrem em determinadas igrejas e tradições religiosas. Vislumbra-se um novo e possível caminho para a construção do espaço público. E nele, destaca-se a juventude. ■

7 Sem dúvida, nesse campo há concorrências entre grupos (não só ideológicas, mas também de finalidade e estilo). No entanto, quando consideramos as histórias de vida dos(as) jovens, vemos que as fronteiras não são tão rígidas, como a primeira vista pode parecer. As passagens de um tipo de grupo para outro ou mesmo participações simultâneas fazem parte de suas trajetórias.

PESQUISA JUVENTUDE E INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

SÍNTESE DAS SITUAÇÕES-TIPO (POR PAÍS E POR ORDEM ALFABÉTICA)

Argentina – Fundación SES

Grupo Jóvenes de Pie – La Matanza

Jovens piqueteiros, desempregados ou subempregados, da região metropolitana de Buenos Aires. Fazem parte do movimento Barrios de Pie e sua principal demanda ao Estado é por trabalho, embora também lutem por direitos fundamentais e combatam a redução da maioria penal.

Movimiento Juvenil Andresito/Rede NEA

Grupos de jovens beneficiários de projetos sociais na província de Misiones, na Tríplice Fronteira com Brasil e Paraguai, uma das regiões mais pobres da Argentina. A demanda comunitária se organiza com relação às organizações sociais que surgiram durante o período mais intenso de crise no país.

Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S)

Associação de filhos de desaparecidos políticos durante a ditadura de 1976/1983, buscam o respeito aos direitos humanos, a punição dos torturadores e assassinos, a preservação da memória histórica e a restituição da identidade das crianças roubadas de ativistas políticos no regime autoritário.

Asamblea Juvenil Ambiental de Gualeguaychú.

Jovens organizados contra a instalação das fábricas de celulose no Uruguai, junto ao rio que divide esse país e a Argentina. Demandam o direito ao desenvolvimento sustentável e à preservação do meio-ambiente.

Bolívia – Programa de Investigación Estratégica en Bolivia

Movimientos juvenis e demandas de formação docente en El Alto

Jovens que exigiam a criação de uma Escola Normal na cidade de El Alto, na região metropolitana de La Paz. A instituição foi inaugurada, contudo a quantidade de vagas e o tipo de ensino oferecido não foram considerados adequados por parte de alguns dos grupos de jovens. As principais demandas dessa situação-tipo envolvem educação e emprego.

Movimiento Hip Hop Aymara na cidade de El Alto

Grupos culturais de jovens Aymara (indígenas) que compõem, tocam e dançam música hip hop. Suas atividades incluem desde demandas por espaços de lazer até a vocalização de problemas sociais, como o racismo e a luta pela afirmação da identidade dos povos indígenas.

Caracterização do Movimento das Trabalhadoras do Lar Assalariadas e seu impacto nas políticas públicas

Jovens empregadas domésticas vinculadas à Federação Nacional de Trabalhadoras do Lar, na região de La Paz. Reivindicam a aplicação da Lei 2450, de 2003, que regulamenta o trabalho desse setor social.

Brasil – vários parceiros – Coordenação: Helena Abramo

Jovens de projetos sociais (governamentais ou não). Pesquisadora: Anna Karina (UFF)

Concentrados em dois grupos: Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro, organizado por entidades não-governamentais, reúne os agentes dessas entidades e jovens atendidos por projetos desenvolvidos pelas entidades. Demanda: participação e organização; Fórum dos Pontos de Cultura, programa dos Ministérios da Cultura e do Trabalho e Emprego. Demanda: execução da política (originou-se a partir da reivindicação de pagamento de bolsas atrasadas) e participação em sua formulação.

Jovens canavieiros do Maranhão/São Paulo. Pesquisadores: Beto Novaes e Flávio Conde (UFRJ)

Jovens que migram do Nordeste para cortar cana em São Paulo e fazem seus contratos por meio do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cosmópolis. Demanda: Melhoria de condições de trabalho para jovens do meio rural (diminuição do desgaste físico e do comprometimento da saúde; mudança no modo do cálculo da produção).

Jovens trabalhadores urbanos em telemarketing. Pesquisadora: Maria Carla Corrochano (USP)

Jovens que trabalham em telemarketing na cidade de São Paulo e estão ligados ao sindicato da categoria (Sintratel). A categoria é muito concentrada na juventude. Demanda: por trabalho digno.

Acampamento Intercontinental do Fórum Social Mundial. Pesquisador: Nilton Fischer (UFRGS)

Jovens de diferentes trajetórias sociais e políticas que participam de espaços, redes e movimentos que questionam as formas de desenvolvimento vigentes por meio do FSM em Porto Alegre. Demanda: por outra globalização.

(Continua na próxima página)

Movimento pelo Passe Livre em Salvador. Pesquisadora: Júlia Ribeiro

Jovens que se mobilizaram em torno da Revolta do Buzu, movimento contra o aumento da passagem de ônibus em 2003 e que resultou, entre outras, em organizações demandando passe livre para jovens.

Hip hop do Morro do Bom Jesus (Caruaru, PE). Pesquisadores: Adjair Alves (UFPE), Rosilene Alvim (UFRJ)

Jovens de dois bairros centrais da cidade, com características de favela, que se organizam na Associação Hip Hop Família do Morro do Bom Jesus, Caruaru, Pernambuco, e produzem ações em torno da música, grafite e dança, com intervenção comunitária. Demanda: por inclusão social e equidade racial.

Chile – Centro de Estudios Sociales (CIDPA)

Movimento dos “Pingüins”

Estudantes secundaristas demandando melhores condições de ensino e acesso à universidade. O movimento mobilizou centenas de milhares de pessoas, nas maiores manifestações políticas do período da redemocratização do Chile.

Jovens de grupo de juvenis de Concepción, que integram a Coordenação de Grupos Juvenis.

Este grupo acompanha, colabora e recebe recursos para dar ajuda aos jovens e a população carente do bairro carente de Concepción.

Paraguai – Base IS

Federação de Estudantes Secundaristas (FENAES)

Estudantes secundaristas, em campanha pelo passe livre no transporte coletivo. O movimento é nacional e representa a mais intensa mobilização estudantil do Paraguai na última década.

Conselho Juvenil Regional da Associação de Agricultores do Alto Paraná (Asagrapa)

Jovens camponeses da província de fronteira com o Brasil, região de expansão da soja e da cana-de-açúcar. Demandas relativas ao acesso à terra, educação e ao trabalho.

Uruguai – Cotidiano Mujer

Juventudes Partidárias

Jovens militantes dos partidos políticos mais importantes do país (Frente Ampla, Colorado, Nacional, Comunista etc). Demandas variadas, ligadas à sua posição nos processos decisórios de cada partido e às suas opiniões diante dos problemas uruguaios.

Coordenadora para a legalização da maconha

Jovens pertencentes a três organizações que formam a coordenadora: La Placita, Plantá tu Planta e Pró-Legal. Cada uma apresenta sua perspectiva diante da legalização da maconha, ressaltando aspectos ligados à ecologia ou aos direitos humanos (liberdade de plantar/consumir o que quiser). ■

Referências

ABRAMO, Helena. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5 e 6, 1997. Edição especial: Juventude e Contemporaneidade.

_____. *Participação e organizações juvenis*. Recife: Fundação Kellog, 1998. Documento final do Seminário Organizações Juvenis. Iniciativa para o Desenvolvimento de Jovens na América do Sul e Caribe.

BALARDINI, Sergio (Compilador). La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del Nuevo Siglo. Buenos Aires, 2000. (Colección Grupos de Trabajo de Clacso).

BALLESTEROS, Enrique. Los valores éticos de la juventud y la democracia. In: *La juventud y los valores éticos de la democracia*. Memoria de lo Encuentro Internacional. Caracas, 1997.

CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

CARVALHO, Isabel Cristina. Ambientalismo, juventude e esfera pública. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org.). *Juventude e sociedade*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Raio X da Participação do FSM 2005*: elementos para o debate. Rio de Janeiro: Ibase, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; PÓLIS. *Juventude brasileira e democracia: participação, esferas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ibase, 2005. Relatório final de pesquisa.

NOVAES, Regina; VITAL; Christina. A juventude de hoje: (re)invenções da participação social. In: THOMPSON, Andrés (Org.). *Associando-se à juventude para construir o futuro*. São Paulo: Petrópolis, 2006.

POBLACIÓN JUVENIL DE HONDURAS. Iniciativa para o Desenvolvimento de Jovens na América Latina e Caribe. S.l.: Fundação Kellog, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. GEO Juvenil para América Latina e el Caribe. *Abre tus ojos para al medio ambiente*. México, DF: Pnuma, 2004. Manual de Capacitación.

REYES, Yuri. Morfología institucional de las políticas públicas de juventud: una lectura desde el perfil regional y la expectativa iberoamericana. Organización Iberoamericana de Juventud Madrid, 2004 e republicado em Thompson, Andrés (org) *Associando-se à juventude para construir o futuro*, apoio Kellog Foundation, Editora Petrópolis, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O futuro do FSM: o trabalho da tradução. *Democracia Viva*, Rio de Janeiro, 25, 2005.

SERNA, Leslie. Globalización y participación juvenil. *Jóvenes*, Cidade do México, n. 5, ano 2, jul./dic. 1998.

VENTURO, Sandro. Movidas en vez de movimientos. *Flecha en el azul*, Lima, n. 1, ano 1, fev./mar., 1996.

VIANNA, Hermano. *O mundo funk carioca*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

© PANORAMA MUNDIAL

Panorama Mundial

Este capítulo apresenta dados sobre a situação da seguridade social de 48 países que integram a rede *Observatório da Cidadania/Social Watch*. Os textos na íntegra podem ser lidos – em espanhol ou em inglês – no CD que acompanha esta publicação.

Tradução: Luciano Cerqueira

1. Alemanha

Seguridade social em perigo

A aplicação de conceitos neoliberais à rede de seguridade social alemã tem resultado na redução dos benefícios. As mudanças envolvem elevação da idade para aposentadoria e menos pessoas cobertas pelo seguro-saúde. Ao mesmo tempo, os direitos básicos de pessoas que solicitam asilo têm sido violados e as promessas da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) à seguridade social dos países mais pobres não são cumpridas.

SOCIAL WATCH ALEMANHA E CÚPULA DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL – UWE KERKOW

2. Argentina

Direitos mais distantes

Com a crise do modelo da década de 1990 e o advento das crises política, social e econômica de 2001–2002, o fenômeno da exclusão social acentuou-se de maneira radical. Desde então, todas as políticas implementadas para reduzir a pobreza e promover uma vida mais digna para milhões de pessoas têm-se mostrado ineficazes.

CENTRO DE ESTUDOS LEGAIS E SOCIAIS – PILAR ARCIADIACONO E LAURA ROYO

3. Azerbaijão

Riqueza petrolífera versus necessidades sociais

Dezesseis anos depois da independência e da troca para uma economia de mercado, o país ainda não adotou um sistema adequado de seguridade social. A grande quantidade de pessoas refugiadas e desalojadas cria demanda maior de proteção social, ao passo que a população em processo de envelhecimento pressiona o sistema de pensões. O retorno financeiro proveniente da exploração de petróleo possibilitaria ao governo cobrir as necessidades sociais. Porém, o percentual do orçamento público dedicado ao gasto social é insuficiente.

CENTRO DE MONITORAMENTO DE FINANÇAS PÚBLICAS – KENAN ASLANLI

4. Bangladesh

Vulnerabilidade persistente

Apesar de ganhos significativos em saúde e educação, o país ainda enfrenta desafios extraordinários nesses setores. Faltam qualidade na educação e acesso à saúde para todas as pessoas. Os programas de qualificação social do governo chegam a 13% do total de domicílios. Porém, a taxa de pobreza alcança 40% e a pobreza extrema, 25,1%.

UNNAYAN SHAMUNNAY – TAIFUR RAHMAN

5. Bélgica

Desafio da solidariedade perante a globalização

O direito à seguridade social das pessoas mais vulneráveis se degrada, enquanto aumentam a pobreza, o trabalho precário e o subemprego. Há novas leis para pessoas estrangeiras, mas essas não garantem os direitos fundamentais dessas pessoas nem corrigem as falhas do sistema anterior. E a falta de solidariedade se manifesta diante da minguada AOD.

PLATAFORMA BELGA PELO TRABALHO DECENTE – FRANÇOIS SCHREUER E FRANCISCO PADILLA

6. Benin

Esforços para incorporar o setor informal

Os programas de ajuste estrutural aconselhados pelo Banco Mundial e as privatizações anularam vários direitos trabalhistas e fragilizaram a seguridade social, prejudicando as pessoas mais pobres. Pouco mais de 10% da população está coberta pelos atuais sistemas de seguridade social. Por enquanto, um convênio com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em fase experimental, busca proteger trabalhadores e trabalhadoras do setor informal.

SOCIAL WATCH BENIN

7. Birmânia

Direitos sufocados pelo controle militar

A coexistência pacífica e a garantia de seguridade social para todas as pessoas só serão possíveis quando assegurado o direito de autodeterminação do povo mediante um sistema de governo responsável, transparente e descentralizado. Contudo, essa tarefa é das mais difíceis no país. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo gasta 40% do Produto Interno Bruto (PIB) com despesas militares e menos de 1% com saúde e educação. Para resolver a grave falta de acesso das pessoas à seguridade social, será necessária a atuação conjunta de três setores: Estado, organizações da sociedade civil e população.

CONSELHO DE ADVOGADOS DA BIRMÂNIA

8. Bolívia

Privatizações levam sistema ao fracasso

A experiência do novo sistema de seguridade social baseado nas vantagens do investimento privado, em substituição das ações do Estado, resultou em grandioso fracasso. Em vez de garantir a todas as pessoas que trabalham uma aposentadoria digna, a privatização instalou um sistema que vem fracassando em seus principais objetivos: maior cobertura, mais transparência e elevação da renda de pessoas aposentadas.

CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO TRABALHISTA E AGRÁRIO

9. Brasil

A previdência social que as mulheres querem

O sistema de previdência social requer mudanças urgentes. Embora o debate sobre a necessidade de reforma esteja aberto, as injustiças se perpetuam. Para as mulheres, em especial negras, trabalhadoras domésticas e rurais, a discriminação é ainda maior, pois devem trabalhar mais para receber benefícios menores.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ACESSORIA (Ciemea)

10. Bulgária

Programa de pensões para quem?

O sistema de pensões está passando por reformas profundas, consequência de novas realidades financeiras, econômicas, demográficas, políticas e sociais – um pacote que envolve a transição de uma economia socialista para uma economia de mercado. Embora o novo programa de pensões tenha corrigido algumas falhas do sistema anterior, impôs às mulheres uma situação de desvantagem.

FUNDAÇÃO DE PESQUISA DE GÊNERO DA BULGÁRIA; ASSOCIAÇÃO DE PARCERIA BÚLGARA-EUROPEIA E COOPERAÇÃO COM A CONFEDERAÇÃO DE SINDICATOS INDEPENDENTES DA BULGÁRIA

11. Canadá

Insegurança em meio à riqueza

A economia canadense segue na vanguarda da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em muitos sentidos. Após quase uma década de superávit, o governo federal prevê outro, ainda maior que suas próprias expectativas. A taxa de emprego é relativamente alta, apesar da crise na indústria manufatureira. Porém, a desigualdade aumenta dia a dia na sociedade, enquanto as políticas públicas que combatem a injustiça e mantêm a seguridade social estão sendo minadas.

INSTITUTO NORTE-SUL – JOHN FOSTER

12. Colômbia

Trabalho com escassas garantias

A modificação da proteção social tende à privatização do sistema de saúde e pensões e à fragmentação dos programas de assistência social e a redução de uma série de ajudas focalizadas e dirigidas a populações específicas. O acesso à seguridade social depende, cada vez mais, do que se pode pagar – o que destrói seu fundamento de direito e contradiz o princípio da igualdade e da cidadania.

ESCOLA NACIONAL DE SINDICATOS – CORPORACIÓN REGIONAL

13. Costa Rica

Infância roubada

A escassa rubrica orçamentária específica para programas de atenção à saúde e para assistência social a pessoas menores de idade revela que a tutela dos direitos de crianças e adolescentes não tem a prioridade exigida na Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, e no Código da Criança e do Adolescente Nacional. Segundo estudo do Fundo das Nações Unidas de Amparo à Infância (Unicef), a população jovem, que representa 38% da população total, não recebe assistência adequada em educação e saúde.

FEDERAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DE DEFESA DOS DIREITOS DE MENINAS, MENINOS E ADOLESCENTES DA COSTA RICA

14. Egito

Estado mínimo e desproteção

Décadas de ajuste estrutural acabaram com um bem-estruturado sistema de proteção social. A maioria das pensões para pessoas idosas não cobre as necessidades mais básicas; a maior parte dos custos dos serviços de saúde é repassada para cidadãos e cidadãs. O sistema público está em processo parcial de privatização. Entretanto, as crescentes pobreza e desigualdade geram contradições que ameaçam provocar conflitos sociais.

ASSOCIAÇÃO EGÍPCIA PARA FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE – MAJDI ABDEL-HAMID

15. El Salvador

Retrocessos na democracia e no desenvolvimento

Os indicadores de desenvolvimento social apresentam avanços, ainda que insuficientes, e o baixo crescimento econômico não beneficia os lares mais pobres. A participação cidadã – essencial para promover reformas na seguridade social – está sendo ameaçada pela Lei Especial contra os Atos de Terrorismo, que afeta o exercício dos direitos de liberdade de expressão e organização.

SOCIAL WATCH DE EL SALVADOR – ARMANDO PÉREZ, CLAUDIA HERNÁNDEZ, JEANNETTE ALVARADO, MARIO PANIAGUA E RUDY ROMERO

16. Espanha

Pouco investimento em direitos

O gasto social *per capita* no país está abaixo da média dos outros 15 países da União Européia (UE) antes da ampliação do bloco em 2004 (UE-15). Porém, além de propor uma equiparação à média européia, vale destacar que o superávit acumulado desde 1998 na seguridade social é apenas um entre os variados argumentos que rebatem as propostas de privatização da seguridade e o desvio de recursos do Tesouro. Com relação aos avanços, o reconhecimento de direitos das pessoas em situação de dependência apresenta novos desafios para implementação.

PLATAFORMA 2015 E MAIS – PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS

17. Estados Unidos

Nem social, nem segura

Muitos dos principais programas de proteção social existentes nos Estados Unidos estão sendo minados. A quantidade de pessoas sem seguro-saúde passou de 10 milhões para 48 milhões (um sétimo da população) desde 1989. As pensões da seguridade social pública garantem às pessoas idosas uma renda nos padrões de pobreza. No entanto, apesar de o governo federal não garantir a seguridade social para todas as pessoas, a organização e a resistência geraram iniciativas inovadoras no âmbito estadual.

INSTITUTO DE AGRICULTURA E POLÍTICA COMERCIAL – ALEXANDRA SPIELDOCH, HUNGER NOTES E LANE VANDERSLICE; CENTRO DE CONSCIÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS UNIDOS – ALDO CALIARI E MATT LINTON; PROJETO DE ARTICULAÇÃO GLOBAL-LOCAL – TANYA DAWKINS E ACTION AID ESTADOS UNIDOS – KAREN HANSEN KUHN

18. França

Exclusão no quinto país mais rico

A pobreza e a exclusão tendem a piorar diante do modelo vigente do sistema econômico e social. O novo governo enfrenta o desafio de tornar efetiva a inclusão social mediante a reinserção no mercado de trabalho e o acesso universal à atenção médica de qualidade.

AJUDA CATÓLICA – CÁRITAS FRANÇA

19. Filipinas

Benefício para quem não precisa

O gasto real *per capita* em serviços sociais tem encolhido, a cobertura não é universal e os benefícios se diluem. O programa de seguro social do país é um benefício para as pessoas em melhor situação que, em parte, é pago pelas pessoas pobres. A integração de programas nacionais à atenção médica de base comunitária e melhor acesso geográfico contribuiriam para o desenvolvimento econômico.

SOCIAL WATCH FILIPINAS – EDUARDO GONZALEZ

20. Gana

Sem esperanças para as pessoas pobres

A maioria das pessoas, principalmente as mulheres, trabalham na economia informal. Somente uma minoria no setor formal se beneficia do Plano Nacional de Seguridade Nacional. É necessário um sistema nacional de seguridade social distinto, que se dirija especificamente às mulheres, ao setor informal e a outros grupos necessitados para assegurar um mínimo de benefícios de subsistência às pessoas pobres e marginalizadas.

COALIZÃO SOCIAL WATCH DE GANA

21. Holanda

Migrantes fora da rede de bem-estar

O país desfruta de um estado de bem-estar altamente desenvolvido, com uma gama de benefícios de seguridade social. Não obstante, uma em cada dez pessoas vive abaixo da linha de pobreza, e o percentual de lares com baixa renda aumenta, especialmente entre comunidades de imigrantes. Muitas pessoas não reclamam seus direitos por falta de informação, transformando o combate à pobreza em tarefa árdua.

COALIZÃO SOCIAL WATCH DA HOLANDA – SITA DEWKALIE

22. Honduras

Iniquidades persistentes

A despeito dos proclamados esforços dos sucessivos governos democráticos, a realidade apresenta claro divórcio entre objetivos e resultados. As iniquidades sociais se mantêm, ainda que o Estado venha tentando resolvê-las, em especial aquelas que afetam as mulheres. Os projetos assistencialistas fracassam um após outro, provocando crescente incerteza e insegurança entre a população.

CENTRO DE ESTUDOS DA MULHER – SUYAPA MARTÍNEZ
E ANA MARÍA FERRERA E CENTRO HONDURENHO DE PROMOÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO – JOSÉ FILADELFO MARTÍNEZ

23. Hungria

Privatização ganha espaço

A transição de uma economia socialista para uma capitalista e as políticas neoliberais ditadas pelas instituições financeiras internacionais afetaram, praticamente, todos os âmbitos da política social. As privatizações em grande escala entregaram dois terços da indústria ao capital estrangeiro. Uma parte dos serviços públicos ainda prestados pelo Estado está sendo privatizada como uma das “reformas necessárias”, segundo propaganda oficial.

ASSOCIAÇÃO PELA TRIBUTAÇÃO DAS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS EM APOIO AOS CIDADÃOS (ATTAC HUNGRIA) – MATYAS BENYIK

24. Índia

Realidades desafiantes

Durante etapa de notável crescimento macroeconômico, é evidente a necessidade de renovar o enfoque político para reforçar os planos de seguridade social vigentes e desenvolver novas iniciativas que acompanhem as constantes evoluções socioeconômica e demográfica do país, entre elas o processo de envelhecimento da população. A legislação proposta para proteger o setor informal é um passo positivo. Porém, ainda falta muito para garantir uma rede de seguridade efetiva para as pessoas vulneráveis e marginalizadas.

COALIZÃO NACIONAL DO SOCIAL WATCH – HIMANSHU JHA E SANTOSH K. PATRA

25. Iraque

Violência e insegurança prejudicam jovens

A violência e a crise humanitária golpeiam especialmente as pessoas jovens, que deveriam trabalhar para ajudar a manter suas famílias. Porém, elas enfrentam uma taxa de desemprego calculada em 50%. O analfabetismo das pessoas “jovens-adultas” está crescendo: grande quantidade de meninas não freqüenta a escola por razões de segurança ou por restrições de caráter religioso. Jovens de 13 a 35 anos representam 65% das vítimas das operações militares e dos atentados terroristas, a maioria é civil.

ASSOCIAÇÃO IRAQUINA EL-AMAL – WAMITH KHALIL AL-QASSAB

26. Itália

Público versus privado

Atualmente, diante da crença de que o gasto público é excessivo, o país figura em último lugar entre os países da Europa em quase todas as áreas de gasto com proteção social. A única exceção é o sistema público de pensões, que agora é alvo da ofensiva privatizadora. Todavia, a intenção de privatizar a prestação de serviços públicos tem sido mitigada pela sociedade civil.

CRIS ITÁLIA – JASON NARDI; LUNARIA/SBILANCIAMOCI! – TOMMASO RONDINELLA, ELISABETTA SEGRE

27. Letônia

Pessoas idosas desprotegidas

No meado da década de 1990, foi um dos primeiros países da Europa Central e Oriental a conduzir reformas radicais no sistema de pensões. O novo sistema aumentou a idade para aposentadoria e limitou as possibilidades de aposentadorias precoces visando assegurar a sustentabilidade do sistema. Uma década depois, 90% das pessoas aposentadas recebem pensões abaixo do salário mínimo. Por esse motivo, para a maioria, a aposentadoria se traduz em aperto financeiro e exclusão social.

FUNDAÇÃO MITI

28. Líbano

Proteção social deficiente

O país carece de um sistema integral e coerente de proteção social. Mais da metade da população não está coberta por nenhuma forma de seguro médico e os planos de pensão excluem as pessoas mais pobres e vulneráveis. As ONGs desempenham papel fundamental por oferecerem assistência social aos grupos excluídos do sistema de proteção formal. Além disso, refugiados(as) palestinos(as) – 10% da população – enfrentam forte discriminação no direito à seguridade social, ao trabalho e a possuir propriedades, que se traduz em altas taxas de indigência.

REDE DE ONGS ÁRABES PARA O DESENVOLVIMENTO – SAWSAN EL MASRI

29. Malta

Entrar na UE garante maior seguridade?

Em 2006, o país avançou nas reformas legais, cumprindo os objetivos da UE. Todavia, para as mulheres é dificultado o acesso a uma pensão adequada e é possível que o novo programa de seguridade social reduza as pensões. Ao mesmo tempo, o governo diz destinar 0,15% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) à AOD – afirmação altamente questionável quando comparada à realidade.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – JOSEPH M. SAMMUT

30. Marrocos

Má governança afeta a proteção social

É indispensável renovar os mecanismos de decisão e gestão e relançar programas eficientes para criar sinergia entre os componentes do sistema de serviços públicos. A transparência é necessária para promover um clima de confiança entre os diversos atores sociais e proteger a população dos riscos econômicos e sociais. Só assim, o país poderá sair da incômoda posição de 123º no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

ESPAÇO ASSOCIATIVO – LARBI JAÏDI

31. México

Direito à seguridade ameaçado

Um regime de seguridade social que beneficia as pessoas assalariadas e suas famílias, mas não alcança a população do setor informal e desocupada e deixa metade das crianças desprotegidas. O sistema de pensões foi submetido a reformas regressivas, enfrentadas por trabalhadores e trabalhadoras com mobilização política e diversas ações jurídicas.

ESPAÇO DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (DESC) – ARELI SANDOVAL TERÁN E RODRIGO OLVERA BRICEÑO

32. Moldávia

Pensões miseráveis para pessoas idosas

Reforma integral do sistema público de pensões com o apoio do Banco Mundial não impediu que as pensões para pessoas idosas sigam bem próximas à linha de pobreza. Embora o gasto público com atenção médica seja considerável, se comparado com outras antigas repúblicas da União Soviética, o sistema público de saúde enfrenta grandes obstáculos, entre eles a perda de profissionais capacitados que emigram para países vizinhos. Como alternativa aos serviços institucionais, em associação com a sociedade civil, desenvolveram-se serviços sociais comunitários, em especial para crianças e pessoas idosas.

PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO – DIANA MOCANU

33. Moçambique

Direito à seguridade distante

As grandes brechas sociais, econômicas e regionais e a falta de políticas públicas claras, inclusivas e participativas são o maior desafio desse país, com um dos mais baixos padrões de vida do mundo – apesar do crescimento econômico dos últimos dez anos. Uma boa governança é requisito imprescindível para oferecer à população um mínimo de serviços básicos e condições de vida que permitam começar a pensar em seguridade social.

SOCIAL WATCH MOÇAMBIQUE E LIGA MOÇAMBIQUANA DE DIREITOS HUMANOS – CUSTÓDIO DUMA E JOAQUIM DIMBANA

34. Nepal

Pobreza desenfreada e falta de proteção

O sistema público de pensões atende somente a funcionários(as) públicos(as) – apenas 4% da população. Não existe sistema de seguridade social estatal para a saúde, e a situação é particularmente alarmante no que diz respeito às crianças. É gritante a necessidade de criar fundos de seguridade social em vários setores, com a participação de organizações locais, para assegurar que os planos de desenvolvimento coincidam com as realidades locais.

RECONSTRUÇÃO RURAL DO NEPAL – PRAJEENA KARMACHARYA E SARBA RAJ KHADKA

35. Paquistão

Seguridade longe da maioria

Os planos de pensão e de poupança para aposentadoria são escassos e subutilizados, já que a maioria de trabalhadores e trabalhadoras não é assalariada e trabalha por conta própria. Ainda que o sistema dual de assistência médica inclua um sistema público, este possui recursos escassos e padece de graves carências. Não existe sistema de apoio público para crianças e adolescentes, muitos(as) estão na rua e são vítimas do trabalho infantil. O crescimento da economia informal provocou a redução da arrecadação fiscal e o aumento da pobreza e da insegurança de trabalhadores e trabalhadoras.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE INDUS – AJAZ A. QURESHI

36. Paraguai

Exclusão e fragmentação

Quatro de cada cinco pessoas não participam de nenhum sistema de previsão social em saúde. Esse alto grau de exclusão se deve a um sistema orientado para trabalhadores(as) assalariados(as) formais, para a evasão do regime obrigatório e para as iniquidades determinadas pela renda. Além disso, só três em cada dez pessoas idosas possuem aposentadoria. Uma profunda reestruturação do sistema de seguridade social requer amplo pacto entre a população.

DECIDAMOS, CAMPANHA PELA EXPRESSÃO CIDADÃ – EDGAR GIMÉNEZ CABALLERO E CÉSAR CABRAL MERELES

37. Peru

Atenção precária à saúde

As políticas neoliberais da década de 1990 promoveram a privatização da gestão da seguridade social. Trabalhadoras e trabalhadores que optaram por um fundo privado não podem regressar ao Fundo Público de Pensões, e as companhias seguradoras não oferecem garantias sobre as contribuições feitas em caso de falência. As pensões dos(as) aposentados(as) são paupérrimas, não existe seguro-desemprego e o setor informal está desprotegido. Não existe um sistema unificado de saúde e a atenção médica pública enfrenta carências orçamentárias.

CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO E A PARTICIPAÇÃO – HÉCTOR BÉJAR

38. Polônia

Desemprego e direitos escassos

O alto índice de desemprego em uma sociedade que não conhecia esse fenômeno se traduz em uma seguridade social débil. Desempregados(as) e suas famílias vivem no patamar de subsistência ou abaixo desse, em especial habitantes da área rural e mulheres. Algumas pessoas recorrem ao trabalho no setor informal para satisfazer necessidades básicas e outras emigram para diferentes países da UE em busca de trabalho. Ao mesmo tempo, a Polônia recebe refugiados(as) de outras partes do mundo que necessitam de assistência social.

KARAT COALITION E REDE DE MULHERES LESTE-OESTE – MACIEJ D BSKI, MARTYNA KULASZEWSKA, KINGA LOHMANN, ZOFIA ŁAPNIEWSKA, ANITA SEIBERT, ALEKSANDRA SOLIK, JOANNA SZABUNKO E MAŁGORZATA TARASIEWICZ

39. Quênia

Copo meio cheio ou meio vazio?

Os impactantes avanços na seguridade social conseguidos nos primeiros anos da independência estão sendo destruídos nas últimas décadas pelas forças neoliberais, pelos ajustes estruturais e pela corrupção. As oito companhias “que sustentam” os fundos de pensão registrados são bancos comerciais. Por isso, muitas pessoas idosas não possuem alternativa a não ser depender das redes de seguridade familiar. Todavia, os esforços da sociedade civil para proporcionar educação alternativa a 30% de crianças em assentamentos informais têm sido copiados pelo governo.

REDE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – EDWARD OYUGI

40. Romênia

Para voltar à agenda

O acesso da Romênia à UE, em 1º de janeiro de 2007, foi visto como garantia de melhores condições de vida. Porém, no que diz respeito à seguridade social, vislumbram-se poucas soluções. Embora somente 22% das pessoas na Romênia acreditem que o sistema de bem-estar social proporciona cobertura suficientemente ampla, esse tema foi preterido na agenda política por assuntos como a corrupção. A sociedade civil deve desempenhar o papel de defensora de uma seguridade social como direito de todas as pessoas.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL – VALENTIN BURADA

41. Sérvia

Adeus, proteção social!

O país teve um progresso notável com a estabilidade macroeconômica e uma economia de mercado funcional após as privatizações e o ajuste estrutural. Contudo, não conseguiu livrar a população das consequências negativas desses processos. Os direitos sociais e econômicos alcançados durante o período socialista foram reduzidos drasticamente, aumentando a insegurança humana. A redução é justificada pela necessidade de atrair investimentos estrangeiros e estimular o crescimento econômico.

CENTRO PARA DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS DA MULHER – MIRJANA DOKMANOVIC

42. Senegal

Educação e saúde inacessíveis

Os objetivos do governo de reduzir a pobreza em 30% até 2015 não se concretizarão sem mudanças estruturais profundas. O país necessita alcançar um crescimento econômico real e sustentável que permita universalizar a educação e os serviços de saúde para reduzir os altos índices de mortalidade materno-infantil.

ASSOCIAÇÃO PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO NORTE – TAMSIR SALL E RAMATOU LAYE NGOM

43. Somália

Luta por estabilidade

Os escassos mecanismos de proteção social durante os 21 anos de governo socialista científico ainda não foram restituídos desde que grupos rebeldes derrotaram o regime em 1991. O país continua lutando pela estabilidade e contra a guerra civil, o que torna muito complexa a adoção de planos de seguridade social. Além disso, 43% da população vive com menos de US\$ 1/dia.

COALIZÃO SOCIAL WATCH DA SOMÁLIA

44. Suriname

Benefícios escassos e ineficazes

A rede de seguridade social, que deveria proporcionar a proteção que a Constituição garante, está cheia de problemas. Os benefícios oferecidos são escassos e ineficazes. Serviços, como atenção médica gratuita, são utilizados por muitas pessoas que não os necessitam, mas não estão à disposição de quem precisa. As baixas taxas de emprego geram inquietação acerca da sustentabilidade dos planos de seguridade social no futuro.

STICHTING ULTIMATE PURPOSE – MAGGIE SCHMEITZ

45. Tailândia

Sem segurança não pode haver seguridade

Resolver a escalada da violência nas províncias do sul do país constitui o primeiro passo para tratar de seguridade social. Sem segurança humana, a seguridade social sempre ocupará o segundo lugar. No caminho em direção à seguridade social para todas as pessoas, faz-se necessária uma reconciliação entre diferentes grupos culturais e religiosos, independentemente de raça, cultura, gênero ou religião.

GRUPO DE TRABALHO DA AGENDA SOCIAL-
RANEE HASSARUNGSEE

46. Tanzânia

Obrigações internacionais descumpridas

O país assinou numerosos tratados internacionais que garantem o direito à seguridade social a todas as pessoas. A OIT sustenta que o governo tem condições de garantir, ao menos, uma modesta seguridade social para cidadãos e cidadãs. Todavia, até o momento, os planos de seguridade social se limitam, em grande parte, a quem trabalha no setor formal da economia, que representa somente uma fração da população.

SAHRINGON (REDE DE ONGS DE DIREITOS HUMANOS
DA ÁFRICA DO SUL) FILIAL TANZÂNIA – RICHARD SHILAMBA

47. Uganda

Promessas destruídas

O país tem ratificado várias convenções internacionais de direitos humanos e seguridade social com a intenção de adaptá-las, desenvolvendo leis e políticas nacionais. Porém, as limitações das instituições responsáveis e a alta incidência da pobreza e da corrupção criam uma série de desafios para os programas de seguridade social existentes, que são muito inadequados.

REDE DE DESENVOLVIMENTO DA ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIA
DE NATIVOS (DENIVA) – DAVID OBOT

48. Zâmbia

População socialmente carente

Teoricamente, o país conta com uma política social bem desenvolvida. Porém, carece de um sistema adequado para aplicar o direito de acesso à seguridade social – o que faz com que essas políticas, assim como os instrumentos internacionais que foram ratificados, não valham muito. A omissão da seguridade social na constituição resulta em 70% da população vivendo na pobreza e sem recursos jurídicos para mudar a situação. As considerações de gênero também são ignoradas, o que obriga as mulheres a fazer malabarismos para sobreviver diante da discriminação nos setores privado e público.

MULHERES PELA MUDANÇA – MICHELO HANSUNGULE

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)

Organização da sociedade civil 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)

Organização da sociedade civil 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; e 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.: +55-21-2178-9400
Fax: +55-21-2178-9402
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: sonia@dawn.org.br
Site: www.dawnnet.org

Siglas citadas ao longo desta publicação

A

AAPPG – África All Party Parliamentary Group (Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África)
Abop – Associação Brasileira de Orçamento Público
Adesen – Associação pelo Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Norte
Afores – Administradoras de Fundos para Aposentadoria
AFP – Administradora de Fundos de Pensão
Aids ou Sida – Acquired Immunodeficiency Syndrome ou Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
AMNB – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras
Anfip – Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
Asagrapa – Associação de Agricultores do Alto Paraná (Paraguai)
Attac – Associação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos

B

Bepa – Associação da Parceria Búlgaro-Européia
BGRF – Fundação de Pesquisa de Gênero da Bulgária
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BMI – Banco Multissetorial de Investimentos
BPC – Benefício de Prestação Continuada

C

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
CDS – Credit Default Swap
Cedaw – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Cedeas – Centro de Estudos para o Desenvolvimento Trabalhista e Agrário (Bolívia)
Cedep – Centro de Estudos para o Desenvolvimento e a Participação (Peru)
Cels – Centro de Estudos Legais e Sociais (Argentina)
CEM-H – Centro de Estudos da Mulher de Honduras
CEPR – Center for Economic and Policy Research
Ceprodec – Centro Hondurenho de Promoção para o Desenvolvimento Comunitário
Cesec/Ucam – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes
CETSS – Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social
Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria – Brasil
CIDPA – Centro de Estudios Sociales (Chile)
Cinterfor – Centro Interamericano de Investigación e Documentación sobre Formación Profesional
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Connapir – Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Conseja – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Coscodeni – Federação de Organizações de Defesa dos Direitos de Meninas, Meninos e Adolescentes da Costa Rica
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CPRC – Centro de Pesquisa sobre Pobreza Crônica (sigla em inglês)

CSSP – Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público
CTB – Carga Tributária no Brasil
CWIN – Child Workers in Nepal Concerned Centre

D

DAC Govnet – Development Co-operation Directorate Network on Governance
Deniva – Rede de Desenvolvimento da Associação Voluntária de Nativos
Desca – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
Desc – Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
DRU – Desvinculação das Receitas da União

E

EC – Emenda Constitucional
EU – União Européia
EUA – Estados Unidos da América

F

FAF – Fundo de Estabilização Fiscal
FAS – Fundo de Atendimento a Saúde
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
Fenaes – Federação de Estudantes Secundaristas (Paraguai)
Fenatrad – Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Finsocial – Fundo de Investimento Social
Fipps – Fórum Itinerante e Paralelo sobre a Previdência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNPS – Fórum Nacional da Previdência Social
FPR – Fator Previdenciário
FSA – Financial Services Authority
FSE – Fundo Social de Emergência
FSF – Financial Stability Forum
FSM – Fórum Social Mundial

G

GESST/UnB – Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho da Universidade de Brasília
GRS – Gestão do Risco Social
GT – Grupo de Trabalho
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

H

Hijos – Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (Argentina)

I

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB – Índice de Capacidades Básicas
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEG – Índice de Equidade de Gênero
IMSS – Instituto Mexicano de Seguro Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPS – Instituto de Previdência Social

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISSS – Instituto Salvadorenho do Seguro Social
ISSSTE – Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado – México
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

K

KNSB – Cooperação com a Confederação de Sindicatos Independentes da Bulgária

L

LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOA – Lei Orçamentária Anual (LOA)
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social
LTCM – Long Term Capital Mangement

M

MDMs – Metas de Desenvolvimento do Milênio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MIQCB – Movimento Interstadual de Quebradeiras de Coco de Babaçu
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas
MMM – Marcha Mundial das Mulheres
MMTR – Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
MP – Medida Provisória

N

Nacla – North American Congress on Latin America
Neww – Rede de Mulheres Leste-Oeste

O

OC – Observatório da Cidadania
OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
OGU – Orçamento Geral da União
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OSC – Organização da Sociedade Civil

P

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PAEs – Programas de Ajuste Estrutural
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDV – Políticas de Demissão Voluntária
PE – Fundos Private Equity
PEA – População Economicamente Ativa
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
Pladeju – Plano de Desenvolvimento Juvenil (Chile)
PNB – Produto Nacional Bruto
PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POF/IBGE – Pesquisa de Orçamento Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PPP – Parcerias Público-Privado
Progresa – Programa de Educação, Saúde e Alimentação (México)

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores

R

RAP – Rhythm and Poetry
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RMI – Renda Mínima de Inserção
RMV – Renda Mensal Vitalícia
ROE – Retorno sobre o patrimônio líquido

S

SEC – Securities and Exchange Commission
Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Seppir – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sidor – Sistema Integrado de Dados
Sinratel – Sindicato dos Trabalhadores em *Telemarketing*
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
Suas – Sistema Único da Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

T

TCU – Tribunal de Contas da União
TGN – Tesouro Geral da Nação

U

UFF – Universidade Federal Fluminense
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unaid – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids
Unicef – Fundo das Nações Unidas de Amparo à Infância
Unifem – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
URV – Unidade Real de Valor
USP – Universidade de São Paulo

