

P O B R E Z A E D E S I G U A L D A D E N O B R A S I L

Traçando caminhos para a inclusão social

ORGANIZADORES

Jorge Werthein
Marlova Jovchelovitch Noletto

Pierre Sané
Aloizio Mercadante
José Graziano
Benedita da Silva
Ricardo Henriques
Sônia Rocha
Márcio Pochmann
Tom Campbell
Flávia Piovesan
Frei Betto
Aldaiza Sposati
Ana Paula Motta Costa
Celeste Condeiro
Maria Helena Guimarães de Castro
Alberto Cimadamore
Thomas Pogge
José Tubino
Cezar Alvarez
Flávio Borges Botelho Filho



P O B R E Z A E D E S I G U A L D A D E N O B R A S I L

Traçando caminhos para a inclusão social

ORGANIZADORES

Jorge Werthein

Marilva Jovchelovitch Noleto

Brasília, dezembro de 2003

© UNESCO 2003 Edição da UNESCO no Brasil

Social and Human Sciences Sector
Division of Social Sciences Research and Policy
Policy and Cooperation in Social Sciences Section/UNESCO-Paris

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Desenvolvimento Social

Julio Jacobo Waiselfisz
Carlos Alberto Vieira
Marlova Jovchelovitch Noletto
Edna Roland

Colaboração

Rosana Sperandio Pereira

Tradução: Patrícia Zimbres

Revisão Técnica: Rosana Sperandio Pereira

Revisão: Mirna Saad

Assistente Editorial: Rachel Gontijo de Araújo

Diagramação: Fernando Brandão

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social / organizado por Marlova Jovchelovitch Noletto e Jorge Werthein. – Brasília : UNESCO, 2003. XXXp.

Anais do Seminário Internacional Pobreza e Desigualdade no Brasil Brasília, 8-9 de maio de 2003.

ISBN: 85-87853-96-1

1. Pobreza - Brasil 2. Desigualdade Social - Brasil 3. Integração Social - Brasil I. Noletto, Marlova Jovchelovitch II. Werthein, Jorge III. UNESCO

CDD 362.5



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9ª andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 2106-3500

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

SUMÁRIO

Apresentação	11
Abstract	15
A Unesco e o compromisso com o desenvolvimento e o combate à pobreza	17
<i>Jorge Werthein e Marlova Jovchelovitch Noletto</i>	
Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos	27
<i>Pierre Sané</i>	
Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica	45
<i>Aloizjo Mercadante</i>	
O combate à fome no Brasil	41
<i>José Graziano</i>	
Assistência Social e pobreza: o esforço da inclusão	37
<i>Benedita da Silva</i>	

POBREZA NO BRASIL

Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil	63
<i>Ricardo Henriques</i>	
Pobreza e transferências de renda.....	69
<i>Sônia Rocha</i>	
Nova política de inclusão socioeconômica	75
<i>Márcio Pochmann</i>	

POBREZA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais 89

Tom Campbell

Pobreza como violação de direitos humanos 133

Flávia Piovesan

O Programa Fome Zero 159

Frei Betto

PROGRAMAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E DA EXCLUSÃO

Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil 173

Aldaíza Sposati

O município de Porto Alegre no enfrentamento à pobreza 173

Ana Paula Motta Costa

Sistema Integrado de Controle Social de Políticas Públicas: uma proposta de inclusão política como instrumento de inclusão social 179

Celeste Cordeiro

Rede Social SP – Programa de ações integradas do Governo do Estado de São Paulo 191

Maria Helena Guimarães de Castro

DESENHANDO ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: A CONTRIBUIÇÃO INTERNACIONAL

Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado ... 205

Alberto Cimadamore

As demandas morais da justiça global 215
Thomas Pogge

A contribuição da FAO para o combate à fome 233
José Tubino

**ESTRATÉGIAS DO GOVERNO FEDERAL DE COMBATE À POBREZA E DE
ARTICULAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL**

Estado e sociedade: a experiência da participação social 241
Cezar Alvarez

Para acabar com a fome 249
Flávio Borges Botelho Filho

Sobre os autores 255

Para minha filha Laura, que eu espero possa crescer
em um Brasil mais justo e humano.

Marlova Jovchelovitch Noletto

Para Cláudio, Paulo, Rodrigo, Gustavo e Lucas.

Jorge Werthein

APRESENTAÇÃO

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais indispensáveis...”.

(Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25, 1, adotada e proclamada pela resolução 217 A, III, da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948).

A pobreza, resultado da combinação de fatores sócio-econômicos e políticos diversos, revela-se uma das mais perversas – e históricas – faces da desigualdade social que vem exigindo, para além da identificação de suas causas, a descoberta de alternativas criativas para sua superação. Seja qual for o caminho a ser escolhido, sabemos que, tanto no Brasil como em todo o mundo, esse desafio passa pela igualmente desafiadora viabilização da inclusão social.

A exclusão social não é fruto tão-somente da insuficiência de renda, ainda que, sem gerar e distribuir a renda de forma mais equânime, para que todo cidadão possa ter acesso a bens privados e a serviços públicos essenciais, será difícil pensar que a pobreza será superada, e ainda mais distante ficará o desenvolvimento social e humano. Ações de combate à pobreza cujo alvo esteja centrado em sua definição apenas com base em aspectos econômicos não podem gerar resultados satisfatórios.

Precisamos entender que a situação de vulnerabilidade social vivida por muitos é, antes de tudo, uma questão de violação de direitos humanos, a começar pelo mais básico deles: o direito à vida, direito primordial de qualquer ser humano – previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos – e o primeiro a ser comprometido em situações de pobreza e miséria.

Nesse sentido, como tão bem ressaltou o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, temos que deixar de pensar que os únicos direitos humanos que nos interessam são os nossos,

individuais, e lembrar que a violação dos direitos humanos de qualquer indivíduo nos influencia e afeta a todos. Significa dizer que a existência de milhões de pessoas vivendo em situações sub-humanas de pauperização é um problema que diz respeito ao conjunto da sociedade, aos governos e à comunidade internacional e, portanto, é responsabilidade de todos.

É por assim entender que a UNESCO, dando prosseguimento às ações que vem desenvolvendo para o enfrentamento e a erradicação da pobreza no Brasil, realizou em Brasília, nos dias 8 e 9 de maio deste ano, o *“Seminário Internacional Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social”*, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Ministério de Assistência Social, o Setor de Mobilização Social do Programa Fome Zero e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, com o objetivo de promover um debate mais aprofundado sobre a tema, trazendo para a realidade brasileira discussões que possam agregar novas idéias, reflexões e possibilidades de atuação tanto para o Estado como para a sociedade.

O seminário contou com a presença de representantes de governos, acadêmicos, especialistas na temática, pesquisadores nas áreas de assistência social e direitos humanos – nacionais e internacionais –, que analisaram diversos temas relacionados à pobreza como violação dos direitos humanos, cujos textos debatendo a questão são apresentados agora nesta coletânea.

Esse seminário faz parte de um novo projeto da UNESCO sobre pobreza, coordenado pelo Diretor-Geral Adjunto para Ciências Humanas e Sociais da UNESCO, Pierre Sané, lançado em junho de 2002, que inclui um ciclo de debates internacionais – que estão ocorrendo este ano (como o Seminário de Filosofia realizado no All Soul’s College da Universidade de Oxford, realizado em abril, e o Seminário Internacional de Pobreza, que se realizará no próximo ano, em Nova Deli). Entre seus objetivos,

o projeto pretende organizar seminários com técnicos e especialistas em filosofia, direito, economia e ciência política para discutir o tema, trocar informações e agregar novas perspectivas ao debate que possam auxiliar na proposição de soluções concretas, a exemplo do que foi produzido no seminário realizado no Brasil.

Neste momento, em que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seu governo se comprometem publicamente com o combate à pobreza e à fome, num grande esforço para a superação da desigualdade social no Brasil, a UNESCO espera que iniciativas como essas – e outras que vem desenvolvendo em parceria com os governos federal, estaduais e com as organizações da sociedade civil – possam contribuir para que a inclusão social, mais que um desejo coletivo, torne-se uma realidade irreversível.

Jorge Werthein

Representante da UNESCO no Brasil

ABSTRACT

This book gathers a variety of academic articles written by national and international government representatives, specialists and researchers in the areas of social aid and human rights. These individuals analyzed several themes related to poverty and inequality and paths to social inclusion based on the *“International Seminar on Poverty and Inequality in Brazil: Creating Paths for Social Inclusion”*. The seminar was held in Brasilia on May 8 and 9 this year in partnership with the United Nations Food and Agriculture Organization, the Ministry of Social Security and Welfare, the Social Mobilization Sector of the *Zero Hunger* Program and the Ministry of Food Security and Hunger Prevention.

This seminar is a follow-up to the actions UNESCO has developed to combat and eradicate poverty in Brazil. These actions are developed in partnership with the government and society and their objective is to promote a more comprehensive debate on the matter by encouraging discussions that might result in new ideas, reflections and possibilities for action in Brazil. UNESCO understands that only through the involvement of society, the government and the international community can the subhuman conditions of poverty millions of people all over the world live in be overcome.

This book also includes articles that focus on poverty as a violation of human rights.

A UNESCO E O COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO E O COMBATE À POBREZA

*Jorge Werthein**

*Marlova J. Noletto***

Em 1995, durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizado em Copenhague, na Dinamarca, inaugurava-se o Relógio da Pobreza, uma tentativa de mostrar, de forma dramática, a rapidez do crescimento da pobreza no mundo. Nesse relógio, a cada minuto, 47 pessoas se somavam ao já enorme contingente de pobres, o que representava por ano, à época, nada menos que 25 milhões de pessoas.

Em 1947, um ano após a criação da Unesco e um ano antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a população mundial era de 2,3 bilhões de pessoas. Desse total, 400 milhões eram pobres, que representavam 17,3% da população mundial. Já em fins do século XX, estudos de diversos organismos internacionais estimavam em 1,3 bilhões o número de pobres, o que significa aproximadamente 22% dos 6 bilhões de pessoas que hoje habitam o mundo, apesar de a riqueza produzida pela humanidade haver aumentado, nesse mesmo período, mais de sete vezes.

A situação da América Latina, em especial, não é diferente desse quadro desolador. No período compreendido entre 1980 e 1999, o número de pessoas pobres na região aumentou de 63

* Representante da UNESCO.

** Diretora Técnica da UNESCO no Brasil.

para 130 milhões. Em 2000, a pobreza na região era ainda maior que em 1980. Segundo Kliksberg (2001), a América Latina é a região mais desigual do mundo, tendo em vista que 5% da população de maior renda detém 25% do PIB e 30% da população de menor renda só possui 7,6%. Entre os países latino-americanos, segundo relatório do PNUD, o Brasil ocupava, em 2002, a 73ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), embora seja a oitava economia do mundo. Estima-se que o país precisaria crescer 5% ao ano, durante 20 anos, e implantar, com urgência, políticas redistributivas e autopromotoras para que possamos nos igualar a padrões como o da Grécia, país em que a população não enfrenta níveis intoleráveis de desigualdade social e que conseguiu promover reformas no campo social e econômico. Além disso, precisamos, necessariamente, elevar os níveis de participação democrática da população, respeitar os direitos humanos e desenvolver um compromisso com a igualdade e a democracia.

É inegável que enormes avanços foram registrados nas últimas décadas: desde 1960, a mortalidade infantil nos países em desenvolvimento caiu mais de 50%. A incidência da subnutrição teve queda de 30%. Em 20 anos, a China e outros 14 países, que representam 1,6 bilhão de pessoas, diminuíram em 50% a parcela da população vivendo abaixo do nível de pobreza. Ainda assim, 840 milhões de pessoas, entre elas 160 milhões de crianças, estão subnutridas, 100 milhões de crianças estão sem escolas, cerca de quase 900 milhões de habitantes são analfabetos e um número ainda maior não tem acesso à água potável.

É em razão de alarmantes números como esses que se coloca a necessidade de implantação de políticas redistributivas, as quais apontam para a direção do desenvolvimento auto-sustentável, cujos efeitos se revertem para o combate às causas da pobreza, podendo, a longo prazo, constituir-se em fator para quebrar o ciclo retroalimentador da miséria. Tais políticas podem

ser capazes de interromper, como queria Gunnar Myrdal¹, o princípio de causalção circular, em que a pobreza e miséria acabam gerando mais pobreza e miséria, perspectiva que adquire enorme dimensão econômica se tentarmos calcular o custo da pobreza gerando mais pobreza.

Atender às questões sociais e combater a pobreza, com um claro compromisso centrado no desenvolvimento, não é uma concessão. Trata-se sim de, em uma democracia, respeitar os direitos fundamentais de seus membros. O que está em jogo, como adverte a ONU, é a questão de violação de direitos humanos.

Como ressalta o Informe de Desenvolvimento Humano 2000 do PNUD, “a erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos direitos humanos no século XXI. Um nível decente de vida, nutrição suficiente, atenção à saúde, educação, trabalho e proteção contra as calamidades não são simplesmente metas do desenvolvimento, são também direitos humanos”.

Se, apesar de todos os esforços, a pobreza continua a vitimar milhões de pessoas, torna-se necessário e urgente proceder à revisão do paradigma de desenvolvimento em curso, de forma a encontrar alternativas que possam viabilizar uma nova ética para presidir o desenvolvimento e regular as relações internacionais. A construção de uma nova ética, como quer a UNESCO (1998), ou de uma democracia mundial, para usar a expressão de Rouanet (2000), passa, necessariamente, pela superação de algumas falácias implícitas no atual modelo de desenvolvimento econômico e social. Entre essas falácias, segundo Kliksberg (2001), é oportuno destacar as seguintes:

1. Negação ou minimização da pobreza: Na América Latina, a pobreza no ano 2000 foi maior que em 1980. Houve

¹ Economista e sociólogo sueco, Prêmio Nobel de Economia em 1974. Trabalhando a convite do Carnegie Corporation (N.Y.), Myrdal explorou os problemas sociais e econômicos dos negros nos Estados Unidos entre 1938 e 1940 e escreveu "Um Dilema americano: o problema do negro e a democracia moderna" (1944). Neste trabalho, Myrdal apresentou sua teoria da causalção circular, que se transformou em característica principal de seus estudos sobre economia do desenvolvimento.

um crescimento, entre 1997 e 2000, de 204 para 220 milhões de pessoas pobres. No Brasil, estima-se que 43,5% da população ganha menos de dois dólares por dia e 40 milhões de brasileiros vivem em pobreza absoluta; na região Nordeste, essa cifra atinge 48,8%. Segundo Kliksberg, a falácia funciona por intermédio de dois canais: um, pela relativização da situação, quando se afirma que a pobreza existe em todo lugar; e outro, pelo discurso de que os pobres sempre existiram. A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua para Kliksberg, já que gera severas conseqüências na formulação de políticas públicas. Se existem pobres em todos os lados e se eles sempre existiram, por que dar prioridade à pobreza?

2. Falácia da paciência: É muito comum os formuladores de políticas sociais pedirem paciência na solução dos problemas enfrentados pela população pobre, alegando, com freqüência, tratar-se de etapas que devem se suceder umas às outras; assim, haveria uma etapa de “aperto”, em seguida, a reativação do desenvolvimento para depois enfrentar-se a pobreza. Esta política acaba por conduzir a um panorama sombrio, como, por exemplo, a existência, na América Latina, no ano 2000, de 36% de crianças com menos de dois anos, em situação de risco alimentar.

3. Falácia do crescimento econômico: Se as metas do crescimento forem atingidas, todas as demais serão facilitadas. Todavia, a realidade não funciona como quer a ortodoxia econômica. As promessas feitas na América Latina, no começo dos anos oitenta, não se cumpriram.

4. A desigualdade é um dado da natureza e não impede o desenvolvimento: Para os defensores dessa falácia, a desigualdade é, simplesmente, uma etapa inevitável da marcha para o desenvolvimento. Alguns chegam mesmo a admitir a acumulação de recursos em poucas mãos para ampliar a capacidade de investimento.

5. Desvalorização da política social: Muitos chegam a admitir que a única política social é a econômica. Consideram a política social como uma categoria inferior, o que significa colocar os direitos humanos à margem das políticas públicas.

6. Maniqueísmo do Estado: No contexto do pensamento econômico convencional, há uma tendência para fragilizar o papel do Estado. Procura-se associar a idéia de Estado com corrupção, incompetência e excesso de burocracia. Essa visão ajudou a engendrar uma oposição entre Estado e sociedade civil. Em decorrência, houve a redução das funções do Estado e o conseqüente debilitamento de políticas sociais importantes.

7. Descrença sobre a possibilidade de contribuição da sociedade civil: O pensamento econômico em vigor procura minimizar, e mesmo desvalorizar, o papel da sociedade civil, atribuindo-lhe uma função secundária. A ênfase está sempre no mercado, na força dos incentivos econômicos e na gerência de negócios. Procura-se ignorar que alguns dos modelos de organização e gestão social mais efetivos do nosso tempo foram engendrados no âmbito da sociedade civil, muitos dos quais apoiados em trabalhos voluntários.

8. Resistência à participação comunitária: Malgrado os inúmeros exemplos positivos de gestão comunitária, persiste ainda a visão imposta verticalmente, em que uns poucos formulam e decidem, relegando à comunidade desfavorecida o papel de sujeito passivo do processo.

9. A ilusão ética: A análise econômica convencional centra sua força nas questões de custo-benefício, sem nenhuma consideração pelas implicações éticas do desenvolvimento. A racionalidade técnica tem a primazia em detrimento de uma discussão mais ampla e profunda sobre os fins. Entre as perguntas-chave que devem ser feitas nessa perspectiva, destacam-se: Quais são as conseqüências éticas das políticas em curso? É eticamente lícito o sacrifício de gerações? Por que os mais frágeis, como as crianças e os velhos, são mais afetados?

Por que as famílias estão sendo destruídas? As prioridades não deveriam ser reexaminadas? Não há políticas que precisariam ser descartadas por seu efeito letal em termos sociais?

10. Não há outra alternativa: Uma argumentação preferida no discurso econômico ortodoxo é a alegação de que as medidas adotadas são as únicas possíveis. Portanto, os problemas sociais que se criam são inevitáveis. Não se admitem vias alternativas em que pese às discussões que vêm sendo feitas nessa direção, com a participação de chefes de Estado dos países mais desenvolvidos.

O enfrentamento dessas falácias, por intermédio de uma nova matriz conceitual do desenvolvimento, poderá, a médio e a longo prazos, romper com o círculo vicioso da inevitabilidade do atraso e ensejar uma visão mais ampla do desenvolvimento, no contexto em que se tornará factível uma efetiva política de combate à exclusão social.

Devido à interdependência das políticas de desenvolvimento, a definição e a operacionalização de uma nova matriz conceitual implicam revisões no plano externo e interno. No plano externo, analistas como J. Stiglitz e A. Giddens vêm chamando a atenção para a necessidade de novos caminhos. Giddens (2001), por exemplo, ressalta a natureza interdependente do mundo contemporâneo. Por isso, a globalização precisa ser administrada para que todos possam dela se beneficiar. Em outras palavras, a globalização precisa ser administrada na perspectiva de uma nova ética, de um novo direito mundial. Giddens (2001) vai mais longe ainda:

Se quisermos que a África, algum dia, viva seu milagre econômico próprio, será preciso que os países africanos, longe de serem excluídos dos processos de globalização, sejam mais e mais incluídos neles.

O exemplo da África se aplica a outros continentes. O importante é a sensibilização dos países mais ricos em função

de sua liderança mundial, com relação ao maior desafio da história, qual seja, o de encontrar alternativas de desenvolvimento que proporcionem a todos um patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas da pessoa humana. É oportuno lembrar que estamos falando de necessidades básicas e não de mínimas para deixar claros os contornos do conceito.

No plano interno, torna-se necessário, sobretudo em países como o Brasil, a adoção de políticas redistributivas que priorizem a redução da desigualdade, como propõem Barros, Henriques e Mendonça (2000). A desigualdade na distribuição da renda tem sido, historicamente, um dos grandes entraves ao combate à exclusão. Essa estratégia, insistem esses autores, deve combinar políticas redistributivas estruturais – a partir da redistribuição de ativos, em particular: aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito –, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem, temporariamente, as desigualdades *a posteriori* com impacto de curto prazo.

Os programas de renda mínima são um bom exemplo, sobretudo quando associados à educação e a outros componentes do desenvolvimento humano.

É em direção a essa perspectiva que a UNESCO vem envidando esforços para reorientar suas políticas de ação voltadas à erradicação da pobreza. Trata-se de uma posição importante, na medida em que a UNESCO, ao longo de sua existência de mais de meio século, acumulou um acervo de conhecimentos construído no embate direto com diferentes tipos de problemas sociais em todo o mundo. Assim, percebendo a necessidade de mudanças, a UNESCO está sinalizando o advento de um novo paradigma de desenvolvimento, mediante a reorientação de seus planos de ação, de modo a situá-los no esforço de combate à pobreza.

No campo da Educação, os esforços da UNESCO convergirão para melhorar o acesso de populações de baixa renda

à educação básica, criação de programas direcionados à comunidade, promoção de amplas iniciativas de acesso à universidade para os menos favorecidos, como também para a criação de uma Agenda para a Educação no Século XXI, baseada no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, em 2000.

No campo da Ciência, a UNESCO busca desenvolver vários programas científicos intergovernamentais relacionados aos diversos temas do desenvolvimento sustentável, diretamente ligados à água, à energia, à reciclagem e ao uso apropriado de tecnologias.

Quanto ao microfinanciamento, o desafio reside em promover a sua expansão, com o acesso dos menos privilegiados, especialmente das mulheres, a serviços sociais e facilidades de benefícios.

A dimensão cultural do desenvolvimento é explorada pela UNESCO como condição primordial para o acesso de famílias e de grupos populacionais, em situação de pobreza, à educação.

O combate à pobreza converteu-se no grande desafio deste milênio. Precisamos estar sempre atentos para as medidas paliativas que perpetuam a miséria. Nesse aspecto, a proposta de Pierre Sané (2002), Diretor Geral Adjunto para Ciências Humanas e Sociais da UNESCO, deve ser objeto de reflexão e de debate por sua relevância e pela profundidade que encerra. Diz ele que, no instante de estabelecer as metas do desenvolvimento para o novo milênio, as Nações Unidas fixaram como a mais importante meta a redução à metade, nos próximos 15 anos, do número de pessoas que vivem na extrema pobreza. Todavia, esta meta, ainda que sumamente louvável por si, não encerra a questão da pobreza. Com efeito, esse objetivo não será alcançado com facilidade e, mesmo que o seja, o problema da miséria continuará intacto: poderemos seguir tolerando a perpetuação da pobreza? – pergunta e adverte Sané.

É preciso colocar a questão em termos muito diferentes, continua Sané. Se continuarmos abordando a pobreza como um déficit quantitativo natural – incluindo o qualitativo – que é preciso

reparar, não conseguiremos mobilizar a vontade pública necessária para combatê-la. Isso somente será possível quando reconhecermos que a pobreza se constitui em violação aos Direitos Humanos e que, por conseguinte, for declarada sua abolição.

Sané argumenta, então, que, se se define a pobreza em termos relativos, ela se mostrará inesgotável e incurável, porque seremos obrigados a aceitá-la indefinidamente e a gastar recursos e mais recursos para reduzi-la sem cessar. Daí a necessidade de proclamar sua abolição, o que significaria introduzir o reconhecimento do direito dos pobres. No entanto, a pobreza não desapareceria de forma milagrosa ou por arte de ensalmo, mas se criariam as condições para que a causa abolicionista se erigisse em prioridade das prioridades, por ser do interesse de todos.

A aplicação do princípio da Justiça e o rigor do Direito, postos a serviço dessa causa, são forças extremamente potentes. Foi assim que se conseguiu abolir a escravidão e combater o colonialismo e o *apartheid*. Importa salientar e advertir que a pobreza está desumanizando a metade dos habitantes de nosso planeta, em meio a uma indiferença generalizada, enquanto a escravidão e o *apartheid* foram rechaçados e combatidos (Sané, 2002).

Hoje é difícil discutir as evidências de que o investimento social gera capital humano, transformando-se em produtividade, progresso tecnológico e em fator decisivo para a competitividade dos países.

Na realidade, a política social bem desenhada e eficientemente executada é um poderoso instrumento de desenvolvimento econômico. Como colocado por Touraine (1997), “ao invés de compensar todos os efeitos da lógica econômica, a política social deve conceber-se como condição indispensável do desenvolvimento econômico”.

Acreditamos que o Brasil vive seu momento mais oportuno para discutir um modelo de desenvolvimento que possa combater a pobreza e a desigualdade e acelerar o processo de inclusão social, com participação e crescimento econômico.

O que precisamos é de uma política social com letra maiúscula, como diz Kliksberg, em que possamos dar prioridade efetiva às metas sociais no desenho das políticas públicas, procurar articular de forma estreita as políticas econômicas e as sociais, montando uma institucionalidade moderna e eficiente, assegurando recursos apropriados, formando recursos humanos qualificados na área social, fortalecendo e hierarquizando as capacidades de gerência. Somente assim poderá ser possível avançar na promoção do desenvolvimento com inclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R.P. & HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev.2000.

CUÉLLAR, J.P. *Nossa diversidade criadora*. Campinas: Papyrus/ UNESCO, 1998.

GIDDENS, A. O fim da globalização. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 28 out.2001, p. 34.

KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo, 14 jul. 2000. 47p.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. A UNESCO Brasil e o combate à pobreza. Brasil: UNESCO, 2001(mimeo)

ROUANET, S.F. A revolução francesa das letras. *Folha de S.Paulo*, 14 jul. 2002 (Caderno Mais, p.15).

SANÉ, P. Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario. Paris: UNESCO, 2002 (mimeo).

TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo*. São Paulo: Ática, 1997.

WERHTEIN, J. & CUNHA, C. *Políticas de educação: idéias e ações*. Brasília: UNESCO, 2001. 37p.

POBREZA, A PRÓXIMA FRONTEIRA NA LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS

*Pierre Sané**

PROPOSTA: A pobreza só acabará quando for reconhecida como uma violação dos direitos humanos e, como tal, abolida.

Devemos ter consciência de que a característica mais marcante de nossa civilização, num tempo em que ela se globaliza em torno da aspiração a uma prosperidade sem precedentes, é a persistência e até mesmo o agravamento da pobreza. O fato é esmagador: a pobreza afeta metade da população do mundo e vem se alastrando. A grande maioria dos 2 ou 3 bilhões de seres humanos que se acrescentarão à população do mundo antes do fim deste século estará exposta à pobreza. Ela vem colocando pressões alarmantes sobre o meio ambiente e os equilíbrios globais. As cifras são apocalípticas: 8 milhões de crianças morrem a cada ano em razão de pobreza, 150 milhões de crianças com menos de cinco anos sofrem de desnutrição extrema, 100 milhões de crianças moram nas ruas. A cada três segundos, a pobreza mata uma criança em algum lugar. E nosso mundo tolera essa situação.

Quando, em 1994, 800.000 cadáveres de Tutsis e de seus opositores Hutu, vítimas do genocídio em Ruanda, foram arrastados por rios de sangue através de todo o país das mil colinas, o mundo prendeu o fôlego. Todos nós nos sentimos culpados.

* Diretor-Geral Adjunto para Ciências Humanas e Sociais da UNESCO.

Teríamos gostado que alguém tivesse agido para evitar a tragédia. Nós todos, mais uma vez, dissemos: “nunca mais!” As Nações Unidas criaram um tribunal para estabelecer a verdade dos fatos e fazer justiça. “Não podemos trazer os mortos de volta, mas os culpados pagarão. O direito internacional prevalecerá, a moralidade continua em segurança”. Mas, e as 8 milhões de crianças que morrem a cada ano de doenças relacionadas à pobreza? Conhecemos bem esses números, e é bem provável que eles estejam subavaliados. Não seremos novamente pegos de surpresa e, além disso, poderíamos evitar essa matança com meios que, em última análise, são bastante modestos.

Qual seria, então, a razão para o padrão ético duplice que nos leva a aceitar a pobreza fabricada por nossa sociedade, apesar de ela causar matanças mais constantes e metódicas que os facões afiados e as milícias? Haveria sequer uma única justificativa moral ou ética para essa contradição central entre a igualdade proclamada na concessão de direitos e a crescente desigualdade no acesso aos recursos vitais? Tratar dessa questão é de importância crucial para a preservação de nossa humanidade.

Ao que tudo indica, contudo, os famosos “padrões de decência” estão mudando. Assim, a comunidade internacional estabeleceu como prioridade para o milênio (Metas de Desenvolvimento para o Milênio – MDMs) reduzir pela metade, nos próximos 15 anos, o número de pessoas que vivem em pobreza extrema. Esse enfoque, por mais elogiável que seja em si mesmo, não esgota a questão. Para começar, a meta estabelecida não será fácil de se cumprir. Mas mesmo que conseguíssemos cumpri-la, a questão básica permaneceria intocada: a persistência da pobreza pode ser tolerada?

O problema tem que ser abordado de outro ângulo. Enquanto a pobreza for vista como um déficit quantitativo e natural a ser sanado, a vontade política de erradicá-la não será mobilizada. A pobreza só chegará ao fim quando for vista como uma violação dos direitos humanos e, como tal, abolida. Aqui vão o porquê e o como.

Quando a pobreza é definida em termos relativos, ela, imediatamente, passa a ser infundável e incurável. Somos forçados, simultaneamente, a tolerar indefinidamente sua existência e a esgotar, em vão, incontáveis recursos na tentativa de minorá-la. Esse enfoque relativista em nada resulta, além de determinar uma linha arbitrária para a definição da pobreza, a ser adotada como um horizonte artificial. Mas esse falso horizonte continua intolerável: o que significam um ou dois dólares por dia e, sobretudo, que direito temos nós de nos contentarmos com essa quantia? Pois a pobreza não é um destino a ser aliviado por atos caridosos ou por ajuda internacional. Tampouco a pobreza se deve à falta de competência dos pobres, ou à sua incapacidade de competir na arena das oportunidades supostamente iguais. A causa da persistência da pobreza não são apenas governos incompetentes ou corruptos, e insensíveis à sorte de sua população. Não. Fundamentalmente, a pobreza não pode ser definida como um padrão de vida, ou como determinados tipos de condições de vida: ela é, simultaneamente, a causa e o efeito da sonegação, total ou parcial, dos direitos humanos.

Das cinco famílias de direitos humanos – cívicos, políticos, culturais, econômicos e sociais – proclamados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem como inerentes à pessoa humana, a pobreza consiste numa violação do quinto, sempre; do quarto, em geral; muitas vezes do terceiro e, às vezes, até mesmo do segundo e do primeiro.

Reciprocamente, a violação sistemática de qualquer um desses direitos rapidamente degenera em pobreza. Como foi reconhecido na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, há um vínculo orgânico entre pobreza e violação dos direitos humanos.

No entanto, os direitos humanos são inalienáveis e inseparáveis. Sua violação é uma infração fundamental da dignidade humana como um todo, e não um deplorável embaraço a ser lamentado por vizinhos distantes. Ela, portanto,

tem que terminar, e esse imperativo assume uma forma simples: a pobreza tem que ser abolida. Essa reivindicação soa ingênua, a ponto de provocar sorrisos.

A condescendência, entretanto, seria tão equivocada quanto imprópria. Não há nada que possa provocar sorrisos na aflição, na miséria, no desamparo e na morte que marcham, numa parada sombria, lado a lado com a pobreza. Deveríamos, de fato, nos envergonhar. Mas a questão também é substantiva: a abolição da pobreza é o único ponto de apoio capaz de permitir a alavancagem de sua erradicação.

A alavancagem, neste caso, viria dos investimentos, das reformas e das políticas nacionais e internacionais, visando a remediar as muitas deficiências que formam o pano de fundo da pobreza. Felizmente, a humanidade, hoje, possui os meios de responder a esse desafio: nunca fomos tão ricos, tão tecnicamente competentes e tão bem-informados. Mas, na ausência de um ponto de apoio, essas forças não poderão ser empregadas em seu pleno potencial.

Se, no entanto, a pobreza fosse declarada abolida, como de fato deveria ser, por consistir numa violação maciça, sistemática e contínua dos direitos humanos, sua persistência deixaria de ser vista como uma lamentável característica da natureza das coisas, vendo-se transformada numa negação da justiça. O ônus da prova mudaria de mãos. Os pobres, uma vez reconhecidos como a parte prejudicada, obteriam o direito de indenização, pela qual os governos, a comunidade internacional e cada cidadão seriam conjuntamente responsáveis. Gerar-se-ia, assim, um forte interesse na eliminação urgente das bases dessa responsabilidade, sendo de se esperar que esse interesse viesse a desencadear forças muito mais poderosas que aquelas que a compaixão, a caridade ou mesmo a preocupação com a própria segurança são capazes de mobilizar, em benefício alheio.

É óbvio que, com a concessão de direitos aos pobres, a abolição da pobreza não faria com que a pobreza desaparecesse

da noite para o dia. Seriam criadas, contudo, as condições para que a causa da erradicação da pobreza fosse elevada à condição de prioridade mais alta e de interesse comum a todos – deixando de ser apenas uma preocupação secundária dos mais esclarecidos ou dos meramente caridosos. Da mesma forma que a abolição da escravatura não significou a erradicação desse crime, e que a abolição da violência do genocídio não extirpou essa violação da consciência humana, a abolição jurídica da pobreza não fará com que a pobreza desapareça. Mas, com ela, a pobreza será colocada, na consciência da humanidade, no mesmo nível que essas injustiças do passado, cuja sobrevivência no presente nos ofende, choca e conclama à ação.

A invocação do princípio da justiça, aliada à força da lei mobilizada a seu serviço, tem um enorme poder. Afinal, foi assim que a escravatura, o colonialismo e o apartheid chegaram ao fim. Mas, enquanto a escravatura e o apartheid se confrontaram com o ativismo ferrenho de seus opositores, a pobreza desumaniza metade do planeta, reduzindo-a a um coro silencioso e a total indiferença. Entender como violações tão maciças, sistemáticas e cotidianas não chegam a perturbar a consciência das boas pessoas que as contemplam de cima para baixo consiste, sem dúvida, na questão moral mais aguda do novo século. Embora a igualdade de direitos seja proclamada, desigualdades crescentes na distribuição de bens materiais continuam existindo, entrincheiradas em políticas econômicas e sociais injustas, tanto no nível nacional como no global. Encarar a pobreza como uma violação dos direitos humanos significa ir além da idéia de justiça internacional – que trata das relações entre Estados e nações – avançando na direção de uma justiça global que se aplica às relações entre os seres humanos que vivem numa sociedade global e gozam de direitos absolutos e inalienáveis, como o direito à vida, assegurados pela comunidade internacional. Esses direitos não pertencem aos cidadãos dos Estados, mas sim, universalmente, aos seres humanos enquanto tais, para quem esses

direitos são uma condição necessária à vida neste planeta. A obrigação de denunciar violações e assegurar o respeito, a proteção e o gozo efetivo desses direitos cabe a todos, sem distinção de raça, país ou credo. O princípio da justiça global estabeleceria, assim, as condições para uma distribuição mais justa entre seus habitantes dos recursos do planeta, à luz de determinados direitos absolutos. Lembremo-nos que, em termos morais, o direito à propriedade não é absoluto: segue-se daí que a soberania territorial, que implica a propriedade dos recursos naturais, não pode se qualificar como um direito absoluto, da mesma ordem que o direito à vida.

Temos que atentar para o fato de que 3 bilhões de pessoas recebem apenas 1,2% da renda mundial, enquanto 1 bilhão de outras, nos países desenvolvidos, recebem 80%. Uma transferência anual de 1% de um grupo para o outro seria o bastante para eliminar a pobreza extrema. O que acontece, na verdade, é que essa transferência continua a se dar em sentido inverso, apesar de todos os esforços destinados à redução da dívida e à ajuda ao desenvolvimento.

No final das contas, a escolha é simples. Não se trata de optar entre um enfoque “pragmático”, baseado na ajuda concedida aos pobres pelos ricos, e a alternativa aqui esboçada. A verdadeira escolha se faz entre a abolição da pobreza e o único outro caminho possível aos pobres para a conquista desses direitos que é se apoderarem deles pela força. É desnecessário dizer que essa última solução, invariavelmente, causa sofrimento para todos: nessas circunstâncias, conflitos sociais, criminalidade desenfreada, migrações em massa e fora de qualquer controle, contrabando e tráfico são as únicas atividades a prosperar. Mas que base moral temos nós para exigir um comportamento moral de pessoas a quem recusamos qualquer oportunidade de viver uma vida saudável? Que direito teríamos de exigir que elas respeitassem nossos direitos? Essa alternativa sombria virá a se configurar como cada vez mais provável, caso nada seja feito –

ou se o que for feito não for o bastante, como tende a acontecer com o pragmatismo, por mais bem-intencionado que ele seja.

Nossas opções vêm-se assim reduzidas a uma única escolha, que é também a única compatível com o imperativo categórico do respeito aos direitos humanos: abolir a pobreza visando a erradicá-la, e extrair desse princípio todas as conseqüências implícitas em sua livre aceitação.

Nenhum grande programa poderá garantir a erradicação da pobreza. A proclamação de sua abolição terá que, antes de tudo, criar direitos e obrigações, mobilizando assim as forças verdadeiramente capazes de corrigir o estado de um mundo flagelado pela pobreza. Pelo simples estabelecimento de uma prioridade efetiva, e também de sua obrigatoriedade, a abolição altera as regras do jogo e contribui para a criação de um novo mundo. Esse é o preço a ser pago pela humanização da globalização, e essa é também a maior oportunidade que temos a nosso alcance de vir a criar um desenvolvimento sustentável.

Quais seriam as implicações dessa abolição para as atividades das ONGs? Primeiramente, é imperativo desenvolver estratégias que confirmem significado tangível aos princípios de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. A infeliz separação histórica dos direitos humanos em civis e políticos, por um lado, e econômicos, sociais e culturais, por outro, tendeu a criar a arraigada visão de que a pobreza estaria além do âmbito dos direitos humanos e da competência das ONGs, relegando a questão às forças de mercado e aos processos de desenvolvimento. As campanhas para a ratificação dos acordos internacionais terão que promover tratados sobre direitos sociais, econômicos e culturais; as legislações nacionais deverão ser emendadas de forma compatível e as violações desses direitos devem tornar-se sujeitas a processos judiciais. Além disso, com relação aos trabalhos de campo, técnicas de pesquisa devem ser empregadas, de modo a monitorar as violações sofridas pelas

vítimas, o cumprimento de suas obrigações por parte dos Estados e dos atores internacionais e as indenizações para as partes lesadas.

Em última análise, o que está em questão é a mobilização da opinião pública a favor de uma justiça universal que se encontra a nosso alcance. O surgimento dessa mobilização foi lento – lento demais. No período decorrido entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Conferência de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, a justiça universal foi conspurcada por atos de barbárie que representaram graves crimes contra a dignidade humana. Hoje, contudo, temos a nosso dispor todos os instrumentos jurídicos necessários e, pouco a pouco, novos experimentos e novas iniciativas nos trazem esperança. Resta manter acesa a vontade política, através de mobilização incessante, de um pensamento genuíno, da contribuição de especialistas e do apoio às vítimas e às suas famílias.

Que promessas encerrariam uma tal justiça global? Citando o ganhador do Prêmio Nobel, José Saramago: *“Houvesse essa justiça, e nem um só ser humano mais morreria de fome ou de tantas doenças que são curáveis para uns, mas não para outros. Houvesse essa justiça, e a existência não seria, para mais de metade da humanidade, a condenação terrível que objetivamente tem sido. Tenho dito que para essa justiça dispomos já de um código de aplicação prática ao alcance de qualquer compreensão, e que esse código se encontra consignado desde há cinqüenta anos na Declaração Universal dos Direitos Humanos... E também tenho dito que a Declaração Universal dos Direitos Humanos... poderia substituir com vantagem, no que respeita a retidão de princípios e clareza de objetivos, os programas de todos os partidos políticos do orbe.”*

Quanto à UNESCO, seu objetivo, nos termos de sua Carta de Fundação, é o de promover, “através das relações educacionais, científicas e culturais entre os povos do mundo, os objetivos da paz internacional e do bem-estar comum da humanidade, para os quais a Organização das Nações Unidas

foi criada e que são proclamados em sua Carta”. Não há dúvida quanto ao fato de que o atual estado do mundo zomba grosseiramente dessa aspiração de bem-comum, e o faz, além disso, de maneira que se vem convertendo na principal ameaça ao objetivo de paz.

Cabe, portanto, à UNESCO, nos termos de suas atribuições, desempenhar, no cerne dos debates internacionais, o papel de porta-estandarte da idéia seminal – uma idéia poderosamente pragmática – de que “a pobreza é uma violação dos direitos humanos”. Essa é a contribuição da UNESCO para a consecução dessa MDM fundamental, aquela da qual, em última análise, todas as outras dependem. Para a superação dessa ameaça que tanto pesa sobre seu futuro, o mundo possui agora a alavanca exigida por Arquimedes – a ela falta apenas o ponto de apoio. A decisão de abolir a pobreza, banindo assim todos os atos que a geram ou a mantêm, nos fornecerá esse exato ponto de apoio.

CONSTRUINDO ESTRATÉGIAS PARA COMBATER A DESIGUALDADE SOCIAL: UMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA

*Aloizio Mercadante**

O Brasil é um país profundamente desigual e estruturalmente injusto. Somos um dos países mais desiguais do planeta e esta desigualdade tem sido uma característica permanente da nossa estrutura econômica e social.

A participação dos 20% mais pobres da população na renda total, por exemplo, é da ordem de 2,5%. Somente em Serra Leoa, na República Central Africana, na Guatemala e no Paraguai os mais pobres têm uma participação menor na renda do que no Brasil. Somos o quinto do mundo. Mas se tomarmos o extremo oposto, os 20% mais ricos da população, ganhamos três posições: somos o segundo do mundo, com um nível de participação dos mais ricos na renda em torno de 63,8%, só superado pela República Central Africana, que ostenta uma marca de 65%.

Mas a estrutura de distribuição de renda no Brasil não é apenas polarizada. Também os segmentos intermediários apresentam porcentagens de participação muito inferiores às que se encontram em países com estruturas sociais mais homogêneas. Por exemplo, se dividirmos a população brasileira em cinco grupos, cada um com 20% do total de habitantes, os três grupos de rendas mais baixas (60% da população) têm uma participação de somente 18% da renda total. No caso da

* Senador da República e Líder do Governo no Senado Federal.

Itália, estes grupos detêm 40,8% da renda total. É por isso que o coeficiente de Gini – um indicador-síntese do nível de desigualdade, que varia entre zero e a unidade – é de 0,600 no Brasil (o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial) e de apenas 0,273 na Itália.

O mesmo acontece com a distribuição da riqueza. Um dos poucos estudos disponíveis sobre o tema¹ indica que 1% da população, pouco mais de 1,5 milhão de pessoas, equivalentes a cerca de 400 mil famílias, controla 17% da renda nacional e 53% do estoque líquido de riqueza privada do país que, em 1995, era avaliado em 2.022 bilhões de dólares. Só para comparar, nos Estados Unidos, por exemplo, que não são propriamente um modelo em termos de distribuição eqüitativa da renda e da riqueza, os percentuais correspondentes ao 1% mais rico da população são de 8% e 26%, respectivamente. Este segmento social está entre os principais beneficiários do extraordinário aumento das despesas nominais do setor público com juros da dívida interna que atingiram, no período 1995/2002, aproximadamente, 423 bilhões de reais, a maior parte dos quais convertidos em novos títulos da dívida pública.

Mas não é só a dimensão do problema distributivo que chama a atenção no caso brasileiro. O que é surpreendente é a permanência deste padrão de desigualdade ao longo do tempo. Nos últimos 30 anos, por exemplo, apesar do país ter experimentado um sem número de políticas e vivido diversas fases em sua evolução econômica – nestas três décadas tivemos períodos de rápido crescimento e de estagnação da economia, de inflação moderada ou acelerada e de relativa estabilidade de preços – a concentração da renda manteve, como regra, uma

¹ Veja-se o artigo Reinaldo Gonçalves - GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativas para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.) *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. São Paulo: Editora Vozes, 1999.

tendência à concentração. As exceções foram episódicas, como em 1986, com o Plano Cruzado, ou em 1995, com o controle da hiperinflação e o aumento significativo do salário mínimo, quando se verificaram melhorias passageiras no padrão distributivo. Estes avanços, no entanto, foram sempre revertidos em prazos relativamente curtos, dando lugar a processos de reconcentração da renda, como o que ocorreu na década passada.

O modismo neoliberal difundiu a idéia, simplificadora como quase tudo naquela ideologia, de que a inflação é o fator central na distribuição da renda. Obviamente, a inflação agrava o conflito distributivo – fundamentalmente porque i) os trabalhadores, ao contrário do governo, das empresas e dos rentistas, não têm como transpassar para outros segmentos os aumentos de preços e ii) as políticas antiinflacionárias ou de controle da inflação que têm sido praticadas no país envolveram sempre a redução do salário real dos trabalhadores. Mas a inflação está longe de ser seu determinante principal.

As grandes desigualdades no Brasil estão associadas a três vetores principais:

- i) à matriz social originária, fundada na concentração da terra e do poder político e na dependência externa, que impõe sua marca a todo processo de constituição histórica e evolução da nação brasileira;
- ii) ao caráter patrimonialista do Estado e à forma como são obtidos e utilizados seus recursos (o caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação “privada” dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político, por exemplo);
- iii) ao caráter concentrador e excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, voltados para a acumulação do capital e preservação e reprodução dos interesses dos grupos econômicos internos e externos que ocupam uma posição hegemônica na estrutura de poder político.

A experiência recente do país é ilustrativa da permanência e interação desses determinantes. As políticas neoliberais adotadas neste período, embora tenham viabilizado uma relativa estabilização dos preços internos, não somente engessaram nosso crescimento econômico – de 1995 a 2002 o país cresceu a uma taxa média de apenas 2,3%, menos, portanto, do que na “década perdida” – mas também levaram a níveis extremos a dependência e vulnerabilidade externa do país e agravaram extraordinariamente a questão social – agora amplificada pelo flagelo do desemprego – reforçando os vetores de exclusão social e de enfraquecimento do estado nacional embutidos no funcionamento espontâneo da economia de mercado e na dinâmica do processo de globalização.

O Brasil não é um caso isolado de fracasso dessas políticas. Em realidade, o modelo neoliberal foi incapaz de encaminhar soluções às questões centrais que afetam o funcionamento e o desenvolvimento de praticamente a totalidade das economias latino-americanas. Nelas, como aqui, esse modelo agravou os problemas existentes e, em muitos casos, adicionou novos complicadores ao já complexo quadro socioeconômico da região. Um olhar sobre a América Latina, ao final de 2002, mostrava um cenário desolador: guerra civil na Colômbia, num processo de acirramento tal como nunca tivemos; crise institucional na Venezuela; colapso econômico e político na Argentina – anteriormente citada em prosa e verso como um exemplo a ser seguido – cujo PIB diminuiu mais de 20% nos últimos quatro anos; crise político-institucional na Bolívia, com manifestações de rua que deixaram trinta mortos e trezentos feridos; no Paraguai, pedido de *impeachment*; no Uruguai, *curralito*; no Chile e no México, quedas acentuadas e sucessivas nas taxas de crescimento do PIB. Ou seja, um entorno de crise econômica sem precedentes.

Como construir um novo modelo de desenvolvimento capaz de distribuir renda, de promover o crescimento com sustentabilidade, de promover a inclusão social e diminuir a vulnerabilidade externa, depois desse longo período de política

neoliberal? É uma tarefa importante e difícil, porque não está escrita, não está pronta e ninguém a realizou até agora.

Qual era a essência da lógica neoliberal? O coração daquele modelo era o déficit de transações correntes, ou seja, era a necessidade permanente de endividamento externo. Quanto maior o déficit em transações correntes, mais dinheiro externo era preciso para financiar a economia. Quanto mais dinheiro era necessário, mais empresas estatais deveriam ser vendidas para financiar o balanço de pagamentos. Em função dessa lógica, o governo anterior vendeu 76% do patrimônio que o Brasil construiu em 50 anos, desnacionalizou a economia, vendendo todos os ativos rentáveis disponíveis, e manteve os juros altos para poder atrair capital especulativo e fechar as contas externas. Essa era a essência do modelo.

Em 1994, o déficit em transações correntes era de 1,7 bilhão de dólares. Quatro anos depois, o déficit em transações correntes passou para 34 bilhões de dólares. Ou seja, o Brasil precisava, para fechar suas contas, de 34 bilhões de dólares adicionais aos compromissos que já tinha feito em períodos anteriores. O passivo externo dolarizado, quer dizer, os passivos em dólar, resultantes da desnacionalização, da privatização e do endividamento externo, atingiram, nesses quatro anos, 115 bilhões de dólares. O impacto dessa política nas contas externas pode ser medido de diversas maneiras. Cito apenas um indicador: somente com remessas de lucros e pagamento de juros externos, o país desembolsou, em 1998, quase 23 bilhões de dólares (contra 11 bilhões em 1994), consumindo nestes itens 44,2% de suas receitas de exportação. Isto, somado ao crescente déficit na balança comercial, fez com que o déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos saltasse de 0,31% do PIB, em 1994, para 4,24% do PIB em 1998.

A lógica desse modelo tinha como eixo o déficit de transações correntes. E o que significa isso? Significa que esse modelo era insustentável. Não havia mais como continuar

endividando o país nessa velocidade, nem havia mais como vender patrimônio público e nacional no ritmo em que isso vinha sendo feito. Tanto que o próprio mercado rompeu parcialmente esse modelo, com o ataque especulativo em janeiro de 1999, que enterrou o regime de câmbio semifixo e impôs uma taxa de câmbio flexível, para começar a ajustar as contas externas e diminuir a necessidade de endividamento e financiamento.

Para que se tenha uma idéia do volume de recursos envolvidos, os encargos externos do País – ou seja, o déficit nas transações correntes mais as amortizações da dívida externa – eram de 22 bilhões de dólares em 1994; em 1998, tinham chegado a 67 bilhões, caindo posteriormente, em 2002, para 51,7 bilhões de dólares, em função da recuperação do saldo comercial propiciada pela desvalorização do Real.

A dependência crescente de recursos externos, além da vulnerabilidade externa que tornou o país indefeso frente às manobras do capital financeiro especulativo, criou um segundo grave problema: a fragilidade das finanças públicas. A manutenção de taxas de juros elevadas criava uma fragilidade crescente nas finanças públicas, que ia sendo ajustada com a venda de patrimônio, o aumento de impostos e o corte de gastos em investimento. Entre 1995 e 2002, a carga tributária total passou de 27,90 % para 35,86% do PIB. Apesar deste extraordinário aumento, a dívida pública mobiliária federal, que era de 64 bilhões de reais, no dia 31 de dezembro de 1994, passou para 623 bilhões de reais em dezembro de 2002. Houve um crescimento explosivo da dívida, principalmente no período 1995/98, e quase 50% dele foram decorrentes das elevadas taxas de juros.

Diferentemente do Plano de Metas dos anos 50, que construiu Brasília, a indústria automotiva, a estrutura de transporte e outras realizações, ou do II PND, que na década de 70 possibilitou a construção de Tucuruí, Carajás, a ferrovia do aço, expandiu a produção de bens de capital e de bens intermediários — os dois programas endividaram o Brasil,

geraram um período de instabilidade, mas as obras e realizações estão aí. É difícil encontrar obras nesse período (1995/2002) que justifiquem o aumento de 559 bilhões de reais da dívida mobiliária federal e de 200 bilhões de dólares no passivo externo do país, ao longo desses oito anos. O modelo patrimonial/financeiro que vigorou nesse período colocou o país numa situação de vulnerabilidade externa sem precedentes, dilacerou as relações sociais, fragilizou as finanças públicas e comprometeu os instrumentos de política econômica e social do governo e a capacidade de ação autônoma do Estado. Consumiu enormes energias e impôs enormes sacrifícios à população somente para reproduzir as políticas restritivas e o padrão de integração subordinado à economia globalizada que estão na base da sua lógica.

Bom, esse era o modelo e essa é a herança estrutural. Agora, em que conjuntura se inicia o novo governo que tomou posse em janeiro de 2003? A bolha especulativa e financeira nos Estados Unidos tinha estourado em março de 2000 e vinha desabando o mercado de ações, havendo perdas patrimoniais monumentais da Enron e da Worldcom, manipulação de balanços de diversas outras companhias e uma crescente “aversão ao risco” por parte dos investidores, do que resultou uma retração violenta do fluxo de financiamentos e investimentos para o país. Em segundo lugar, a crise da Argentina agravava o risco e o acesso ao crédito de todos aqueles países da América Latina que mantinham vinculações mais estreitas com a economia daquele país. Em terceiro lugar, havia a previsão do início de uma guerra, que gerava um quadro de instabilidade e de insegurança.

Então, no segundo semestre do ano passado, o país não tinha mais crédito externo nenhum, nenhuma linha de financiamento e nenhum investimento externo. Os fluxos externos de investimento e financiamento ficaram praticamente paralisados. As empresas não conseguiam rolar nem mesmo os créditos comerciais. Nunca, nem na moratória de início dos

anos 80, os créditos comerciais tinham sido afetados. A taxa de rolagem das dívidas caiu a 17%. O risco Brasil, que é o termômetro disso, foi para 2.400 pontos. Quer dizer, era preciso pagar 24% de juros acima da taxa internacional. Então, não havia mais crédito para ninguém. E internamente a rolagem da dívida era cada vez mais difícil e mais custosa naquele cenário internacional de falta de perspectiva. A dívida pública que, em 2001, era rolada a 18,5% ao ano teve seu custo de rolagem elevado para 44% no ano passado.

A evolução da crise cambial, com o aumento das pressões sobre o dólar que já vinham se manifestando desde abril de 2002, levou a uma forte desvalorização da taxa de câmbio no segundo semestre daquele ano. Apesar de suas repercussões negativas, isso teve um benefício importante nas contas externas. As exportações começaram a crescer, a produção agrícola aumentou em 30% e, com isso, diminuiu o déficit externo, que agora está na faixa dos US\$ 3,5 bilhões. Ou seja, progressivamente o Brasil está saindo daquela lógica do modelo neoliberal, marcado por um elevado déficit externo, que exigia privatização, desnacionalização e endividamento crescente. As exportações no primeiro trimestre cresceram 25%, o que significa um maior ingresso de divisas e, dado que as importações praticamente não aumentaram, um incremento significativo do saldo comercial, que é o elemento central para que o país possa superar a vulnerabilidade externa.

O Brasil não terá uma alternativa para esta crise se não exportar mais, se não vender mais. Não podemos trocar exportação por capital volátil. Capital bom que vem para o país é o capital que fica, que exporta, que gera emprego, tecnologia, desenvolvimento. É necessário manter um saldo exportador elevado, diminuir a vulnerabilidade externa, para não depender de capital financeiro especulativo, este capital motel, que entra de manhã, sai de noite e não deixa nada. É preciso buscar crescer diminuindo a vulnerabilidade externa, como se está começando

a fazer. Isto está permitindo que a taxa de câmbio caia de forma sustentada – embora não se possa exagerar nessa direção para não prejudicar as exportações. Essa queda ajuda a melhorar as contas públicas. Em outubro do ano passado, a dívida pública era de 62% do PIB, agora está em 52%. Isto ocorreu porque 49% da dívida estão indexados ao câmbio e, portanto, contabilmente diminui em reais quando a taxa de câmbio cai.

A queda no dólar fez a inflação começar a cair. Todos os indicadores mostram uma queda significativa e sustentada da inflação: o índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) passou de 2,10% em dezembro de 2002 para 0,97% em abril; no caso do índice geral de preços de mercado (IGP-M), a queda foi ainda mais acentuada, de 3,75% para 0,92%. Se a dívida pública melhora e a inflação retorna a níveis aceitáveis, é possível começar a reduzir a taxa básica de juros. Essa redução pode ser potencializada com a adoção de medidas que reduzam os juros na ponta, diminuindo o chamado *spread* – a diferença entre a taxa paga pelo banco para captar recursos e a taxa utilizada nos empréstimos que realiza –, tais como a ampliação do microcrédito, o fortalecimento das cooperativas de crédito, a criação de linhas especiais de crédito com taxas preferenciais, utilizando recursos dos depósitos compulsórios, a instrumentalização dos bancos públicos como vetores de aumento da concorrência no sistema financeiro.

A queda sustentável da taxa de juros, progressiva – porque não adianta reduzir juros de uma forma populista e apressada para logo depois ter que aumentá-los de novo – vai permitir ao país crescer mais, gerar mais empregos e recuperar a capacidade de investimento público que está totalmente comprometida pela taxa de câmbio e pela taxa de juros que pressionam o orçamento.

Dentro desse contexto, a atual política econômica é uma política de transição para sair daquele modelo neoliberal e criar as bases de um crescimento sustentável. Agora, olhando para a nossa história, a estabilidade econômica é importante para

reduzir a desigualdade? É. O fim da inflação é importante? É. Mas é uma condição suficiente? Não. Crescer é importante para resolver o problema da desigualdade? É muito importante. Mas não necessariamente resolve o problema da desigualdade. Então, não basta crescer ou estabilizar a economia. Não bastam políticas compensatórias, que atenuem a situação dos mais pobres sem alterar sua condição econômica e social e afetar os determinantes da pobreza e da desigualdade. Ao mesmo tempo em que terá que criar condições para crescer, para manter a estabilidade e para recuperar o orçamento público, o país vai ter que mexer nas estruturas arcaicas poderosas que foram se mantendo ao longo do tempo e que são as razões fundamentais da reprodução da desigualdade.

O primeiro movimento nessa direção é aprofundar a democracia. Quando se cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social para discutir políticas públicas, se está criando um espaço para engajar a sociedade, para que ela saia de uma lógica corporativa. Quando se constroem os conselhos de participação de sociedade, se estão criando formas de participação da vida pública, não estatal, que permitem à sociedade quebrar esta lógica patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. Esta é uma frente ampla de trabalho que envolve o estímulo à organização da sociedade civil, o desenvolvimento dos partidos políticos, das centrais sindicais, dos movimentos sociais, das ONGs, a consolidação e ampliação da negociação como método de solução de conflitos e diferenças, o controle social sobre o Estado.

A segunda ação estratégica é colocar a inclusão social como prioridade na política de governo e na alocação dos recursos públicos. Isso envolve estimular a participação dos movimentos sociais na formulação e implementação das políticas públicas e fazer com que os temas da inclusão social sejam prioridades no debate nacional das estratégias de desenvolvimento. Quais são os objetivos macrossociais no

atual estágio da economia brasileira? São basicamente três: i) a inclusão de cerca de 50 milhões de brasileiros, subcidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; ii) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho, todos eles ameaçados pelas tendências excludentes e concentradoras associadas ao modelo econômico que prevaleceu nos últimos anos; e iii) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão.

E qual é o modelo de desenvolvimento do Brasil? É necessário abrir esta discussão, com uma característica importante: nós não temos modelo a copiar. Um país do tamanho do Brasil, tão complexo, nas circunstâncias históricas atuais, tem que construir o seu próprio caminho. Também não existe nenhuma literatura promissora que diga como avançar em um cenário pós-neoliberalismo. Nós somos nosso próprio modelo.

Um terceiro aspecto central é a criação de um mercado interno forte, vigoroso, que incorpore os excluídos e os transforme em produtores, consumidores e cidadãos. Esta é a grande tarefa histórica deste país. O Fome Zero é uma forma de colocar esta agenda no centro do debate sobre o desenvolvimento nacional. Um programa estruturante que abranja simultânea e integradamente os aspectos relacionados com a produção, a circulação dos produtos e a distribuição da renda, de forma tal que as ações emergenciais não sejam autocontidas, mas sim parte de um processo que, via geração de fontes produtivas de trabalho e renda, contribui para a expansão da economia e para a eliminação da dependência dos segmentos mais vulneráveis da população de políticas emergenciais e assistenciais.

Mas quais as políticas que podem acelerar a construção desse modelo? O primeiro parâmetro fundamental é o salário mínimo. É preciso ter uma política de recuperação sustentável, progressiva e corajosa do valor do salário mínimo. Ao aumentar o salário mínimo, melhora-se a distribuição de renda e diminui-se a brecha salarial, porque melhora a condição dos de baixo.

O segundo parâmetro é a incorporação dos trabalhadores do setor informal ao sistema de proteção social. A questão central da reforma da Previdência Social não é o ajuste fiscal. É o problema da inclusão social. São 40 milhões de brasileiros fora do sistema de seguridade social. A reforma da Previdência e a reforma tributária não só dão consistência às melhorias macroeconômicas, como também fazem parte de uma política de inclusão social. Reforma tributária tem que tratar da progressividade dos impostos, como imposto de renda e imposto sobre herança. Em um país que tem uma multidão que não tem herança nenhuma, o imposto sobre herança é uma maneira de se ajudar a construir uma herança social mínima.

A reforma agrária é outra dimensão estratégica do combate à desigualdade social. Isto porque uma das manifestações fundamentais da desigualdade na distribuição da riqueza é a concentração da propriedade da terra. Completados mais de quatro séculos e meio do processo de monopolização territorial e formação do latifúndio, inaugurado com as capitâneas hereditárias e preservado, em sua versão pós-colonial, pela Lei de Terras de 1850, o grau de concentração da propriedade agrária no país atinge ainda níveis extraordinariamente elevados.

Segundo o Censo Agropecuário de 1995/6, existiriam no país 5.050.307 estabelecimentos rurais, ocupando uma área total de 353.611.247 hectares. A comparação entre os pontos extremos da estrutura fundiária é ilustrativa do grau de concentração e polarização existente. Os estabelecimentos com menos de 10 hectares – são 2.518.628 unidades – ocupam uma área de 7,9 milhões de hectares, inferior à área ocupada por

somente 37 estabelecimentos com 100.000 hectares ou mais de superfície, que é da ordem de 8,3 milhões de hectares. A superfície média destes 37 estabelecimentos é de mais de 224.000 hectares, ou seja, mais de 74.000 vezes o tamanho médio do grupo de pequenos estabelecimentos com menos de 10 hectares, que é de apenas 3,0 hectares².

É precisamente neste segmento de pequenos produtores – ao qual haveria que adicionar a maior parte da população agrícola que não tem acesso a terra – que se concentram os fenômenos de pobreza relativa e absoluta no campo. Agregue-se o fato de que o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, ao gerar uma concentração da propriedade do capital ainda maior do que a da propriedade da terra, contribuiu para reproduzir e amplificar o processo de concentração e polarização da distribuição da renda no setor rural.

A aceleração do processo de reforma é fundamental também para, no curto prazo, aumentar o emprego na agricultura, com um investimento relativamente baixo e praticamente sem gastos relevantes em divisas, e proporcionar segurança alimentar aos trabalhadores sem terra e suas famílias. A expansão e a integração da produção, paralelamente ao desenvolvimento das diversas formas e níveis de organização produtiva dos beneficiários, permitirão consolidar, a médio e a longo prazos, os efeitos redistributivos da reforma e contribuir decisivamente para a regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional.

A reforma urbana, direcionada para a ampliação e agilização do acesso à propriedade imobiliária da população de baixa renda, articulada com programas de infra-estrutura

² Mesmo considerando que uma parte destas megapropriedades se encontra no norte do país, eventualmente em áreas de menor aptidão agropecuária, é injustificável, sob qualquer ponto de vista, a existência de um grau de concentração e polarização fundiárias dessa magnitude.

voltados para a geração de emprego, é um outro elemento central do processo de distribuição da renda e inclusão social. A democratização e regulação da propriedade do terreno na periferia e áreas de ocupação irregular das grandes cidades é um fator de viabilização do financiamento imobiliário e do estímulo à construção civil popular. Ela permitirá ampliar o sentido social dos programas de saneamento básico e habitação popular, que são essenciais para a elevação do nível de emprego e redução dos déficits nas condições sanitárias e de moradia da população, contribuindo para o aumento da renda familiar e melhoramento da qualidade de vida dos segmentos sociais mais carentes.

Por último, há um aspecto que é vital, tanto pelo seu significado intrínseco quanto pelo papel que desempenha na sustentabilidade dos efeitos redistributivos das demais políticas públicas: a educação. As deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional constituem um dos principais problemas estruturais do país e um dos fatores que favorecem a concentração da renda e contribuem à perpetuação das fortes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira.

O analfabetismo está para o século XXI como a escravidão para o século XIX. Não é possível tolerar o analfabetismo neste contexto de tantas exigências no mundo do trabalho e no próprio exercício da cidadania. Temos cerca de 15 milhões de analfabetos absolutos e 35 milhões de analfabetos funcionais. Os índices de evasão escolar são ainda muito elevados e a qualidade do ensino básico se deteriorou acentuadamente nos últimos anos.

A educação não é, na sua essência, uma forma de adestramento da força de trabalho, como apregoam as concepções de corte neoliberal. A educação é um vetor de promoção da cidadania em todas as dimensões. Nessa perspectiva, a reforma e consolidação do sistema de educação pública em todos os níveis, que assegure o acesso dos segmentos de rendas médias e baixas da população a um ensino gratuito de mais alta qualidade e que incorpore os critérios e prioridades do

desenvolvimento nacional e de preservação e desenvolvimento de nossa identidade cultural, constitui um dos elementos centrais de um novo padrão de desenvolvimento que tenha no social um dos seus eixos fundamentais.

Os avanços no salário mínimo, na expansão e formalização do emprego, no redirecionamento dos recursos públicos, nas reformas estruturais nas áreas urbanas e rurais e na reforma educacional, que dão conteúdo à estratégia proposta de combate à pobreza e à desigualdade social, supõem a retomada e a sustentação do crescimento da economia. Quanto mais rapidamente cresça a economia, tanto maior a margem de manobra para avançar simultaneamente na mudança do perfil de distribuição da renda e da riqueza.

Mas não está demais insistir em que tão importante quanto o ritmo de expansão do PIB é o estilo de crescimento que se estabeleça. Para criar uma sinergia positiva entre distribuição e crescimento, é necessário muito mais do que adicionar aos modelos econômicos tradicionais políticas compensatórias, que podem atenuar expressões localizadas da exclusão social, mas são incapazes de alterar os mecanismos de reprodução e aprofundamento da desigualdade e da pobreza, dentro de prazos compatíveis com a preservação da nossa democracia e da nossa integridade como Nação.

Sem a incorporação a todas as políticas públicas de um conteúdo que priorize o processo redistributivo, sem o estabelecimento de um novo padrão de inserção internacional que reduza nossa vulnerabilidade externa e resgate nossa autonomia de decisões na esfera econômica, e sem uma transformação política que permita aprofundar e radicalizar a democracia, não há nenhuma possibilidade de dar solução efetiva e permanente aos problemas de pobreza e da desigualdade social. Nosso desafio histórico está, precisamente, em construir esse novo caminho de desenvolvimento.

O COMBATE À FOME NO BRASIL

*José Graçiano da Silva**

Sabemos que a fome é a face mais cruel da desigualdade social e da pobreza. Embora sejam conceitos distintos, há uma forte relação entre pobreza e fome, especialmente no Brasil. Não há dúvidas que a dificuldade de acesso à alimentação está relacionada à falta de renda para adquirir os alimentos, o que nos remete às causas estruturais de extrema concentração de renda e elevado nível de desemprego e, principalmente, de subemprego.

No entanto, há componentes específicos em todo esse quadro que exigem um programa de garantia da segurança alimentar, vez que a alimentação é um direito básico de cidadania. O Estado deve garantir, no mínimo, condições para que as famílias se alimentem dignamente. Isso é o que determina o Direito Humano à Alimentação, do qual o Brasil é um dos signatários desde 1933, quinze anos antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU colocar a alimentação em primeiro lugar entre os direitos fundamentais do homem.

Nessa perspectiva, a Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2001, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), recentemente aprovada pelo Senado e já encaminhada à Câmara dos Deputados insere a alimentação ao lado da educação, da saúde do trabalho, da moradia, da proteção à

* Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

infância, da proteção à maternidade e da assistência aos desamparados, no conjunto dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.

É fundamental entender que a fome, além de ser uma conseqüência da pobreza, é também sua causa. Uma criança com fome pode até ir à escola, mas não aprende. A situação é ainda pior no caso da primeira infância. Se uma criança não tiver uma alimentação adequada até os seis anos de idade, terá sua capacidade de aprendizado comprometida por toda vida. Mães em situação de vulnerabilidade alimentar não conseguem amamentar. O mesmo acontece com o trabalhador que, vivenciando essa mesma situação, não consegue trabalhar.

Pesquisas nacionais apontam que a preocupação com a fome ganha destaque entre os principais problemas do país. Segundo o levantamento do Datafolha, publicado em 9 de abril, a preocupação da sociedade brasileira com a fome passou de 6%, em setembro de 2002, para 22%, em abril de 2003, tornando-se a segunda principal preocupação da população depois do emprego.

Por todas essas razões, o Presidente Lula colocou o tema da fome na agenda brasileira e vem fazendo o mesmo em âmbito mundial. É gratificante ver que se multiplica a cada dia a adesão da sociedade ao “Mutirão contra a Fome”, convocado pelo Presidente no seu discurso de posse, ação considerada não somente do governo, mas de toda a sociedade brasileira. Como disse a Ministra da Assistência Social, Benedita da Silva, queremos construir uma rede de solidariedade para reconstruir a nação brasileira em outros moldes.

A urgência da luta contra a fome foi apenas o atalho escolhido pelo Governo Federal – e, de certa forma, imposto a ele pela realidade – para atingir o núcleo duro da exclusão brasileira e, a partir daí, irradiar uma trama de inserção e cidadania.

A fome no Brasil não decorre de constrangimentos naturais. No país não há escassez de alimentos, mas, ainda assim,

vive-se uma situação histórica de insegurança alimentar: milhões de brasileiros não têm acesso a uma alimentação adequada, regular e digna.

Soluções assistenciais não conseguem resolver o problema. Ainda que medidas emergenciais sejam necessárias para amenizar os impactos advindos da herança de nossos graves problemas econômicos e sociais, só teremos segurança alimentar com a inserção de milhões de excluídos ao processo de desenvolvimento.

O Governo Lula não deseja – e não vai – perpetuar a fila da miséria. Nosso objetivo é garantir o direito humano à alimentação ao mesmo tempo em que se estimulam as economias locais para o desencadeamento de dinâmicas de desenvolvimento sustentáveis.

O Programa Fome Zero é um divisor de águas em termos de políticas sociais no país, as quais, nos últimos anos, não conseguiram alterar de fato nossos desequilíbrios de renda e de oportunidades.

No Brasil, a pobreza e a fome estão fortemente concentradas na região Nordeste, ainda que ambas venham crescendo em quase todas as regiões metropolitanas do país. É no Semi-Árido Nordestino que o Programa Fome Zero começou a ser implementado, com o Cartão-Alimentação, mas, em função de sua amplitude, o Programa atingirá toda a sociedade e todas as cidades pelo caráter educativo e organizativo embutido em suas diversas ações. Algumas dessas ações estão sendo desenvolvidas em parceria com instituições diversas, buscando a garantia da cidadania inicialmente nos municípios contemplados pelo Cartão Alimentação. São exemplos de parcerias:

- com a Unesco para a implantação de cursos de alfabetização;
- com a ASA – Articulação do Semi-árido para construção de cisternas, permitindo o acesso da população a água de forma sustentável;

- com o Estado do Mato Grosso do Sul para a garantia da produção sustentável para o autoconsumo alimentar;
- com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura/Conab no programa de compra de alimentos da agricultura familiar, que será lançado em breve; entre outras.

É preciso ressaltar, finalmente, que é com a participação de todos os setores e segmentos do governo e da sociedade que conseguiremos atingir a meta ambiciosa de garantir a segurança alimentar a todos os brasileiros e brasileiras e fazer com que, no futuro próximo, as pessoas não precisem depender apenas de ações assistencialistas para minimizar o sofrimento de milhares de brasileiros, alternativa que, observando a realidade brasileira, não vem conseguindo resolver alguns de nossos mais graves problemas, como a pobreza e a fome.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E POBREZA: O ESFORÇO DA INCLUSÃO

*Benedita da Silva**

A temática da pobreza e da desigualdade necessita ser alvo de discussões mais frequentes, de modo que se torne um debate de toda a sociedade.

A análise da questão social permite vislumbrar um quadro que indica, com elevado grau de precisão, o tamanho do desafio para a superação da pobreza e da desigualdade. A fim de se ter uma idéia da disparidade gerada pela pobreza e pela desigualdade, basta considerar que cerca de 64% da renda total do país é controlada pelos 20% mais ricos da população, enquanto que os 20% mais pobres sobrevivem com 2,5% dela.

Existe hoje um acúmulo importante de estudos sobre pobreza e de inúmeras experiências que buscam a eliminação da mesma. No entanto, acreditamos que a questão central a ser enfrentada é a desigualdade.

Uma faceta dessa desigualdade diz respeito à etnia. Quase a metade da população brasileira (45%) é constituída de afro-descendentes. Parcela que corresponde a 65% de nossa população pobre e 70% da população indigente, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Portanto, no Brasil, a pobreza tem cor. Ela é negra.

Ademais, essa desigualdade possui gênero e endereço. Ela também é mulher e nordestina. Se analisarmos os indicadores

* Ministra de Estado da Assistência Social.

de analfabetismo, decrescente nos últimos anos (13%), verificamos discrepâncias regionais (São Paulo 66%, Piauí 31,6%). Analisando dados de desemprego, encontramos discrepância raça/gênero (homem branco 7,5%; mulher negra 16,5%). Esses dados também podem ser encontrados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Os indicadores educacionais também confirmam esta realidade de desigualdade social. A escolaridade média do jovem negro de 25 anos é de 6,1 anos de estudos. A escolaridade média do jovem branco, da mesma idade, é de 8,4 anos de estudos.

No âmbito da estratégia governamental para reverter esse quadro, convém ressaltar dois princípios norteadores da ação do Ministério da Assistência Social: de um lado, a diretriz de substituir o caráter clientelista tradicional por uma ação governamental proativa, que transforme o usuário da ação protetora em sujeito de direito com vista a capacitá-lo para o exercício da cidadania e, de outro, o fato de a família ser o núcleo e destinatário de todo e qualquer benefício. O Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF) foi elaborado a partir dessas premissas.

Esses princípios nos remetem a outros dois aspectos igualmente importantes. Em primeiro lugar, ao papel da assistência social e à relevância de uma das funções do Ministério da Assistência Social. A assistência social enquanto política pública reconhece o cidadão como sujeito de direito e o Estado como instituição que tem o dever de atendê-lo. Por seu turno, o Ministério da Assistência Social exerce a função de articulação entre as políticas setoriais básicas.

Portanto, o resgate da cidadania poderia ser ilustrado como uma árvore que passa pela etapa da sobrevivência, para atingir posteriormente o crescimento e, finalmente, produzir frutos. Em termos comparativos, a estratégia de superação da pobreza se desdobra em dois eixos: a rede de proteção social, para garantir os direitos básicos às famílias em situação de vulnerabilidade, e

o programa de promoção social, que funciona como uma espécie de alavanca e constitui um conjunto de ações emancipatórias. O caráter interativo desse conjunto de ações tem a finalidade de abrir novas perspectivas ao usuário e criará condições favoráveis para que ele próprio participe ativamente da sua inclusão social.

Daí a relevância deste seminário que, ao reunir um conjunto muito especial de pensadores e atores da área social, oferece uma rica oportunidade de se articular novas idéias e formas de operacionalização dessas estratégias.

Dessa forma, talvez a principal indagação seja como romper o círculo vicioso do trinômio desigualdade-pobreza-fome, condição *sine qua non* para uma efetiva política de inclusão social.

Pobreza no Brasil

DESNATURALIZAR A DESIGUALDADE E ERRADICAR A POBREZA NO BRASIL

*Ricardo Henriques**

A eleição do presidente Lula promoveu um deslocamento sem precedentes nas pautas sociais da agenda nacional. O complexo debate acerca dos horizontes e das políticas de combate à desigualdade e à pobreza em nosso país, ganha força e espaço. Dos bares às academias, nos lares ou no Congresso Nacional, nas empresas ou através da mídia, cresce o desconforto com a condição de pobreza que vem excluindo parte significativa da população brasileira do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. O vergonhoso título de campeões mundiais da desigualdade, produto de uma herança de injustiça social, mobiliza a arena pública para o debate de uma realidade social contundente e aterradora.

A pobreza é a questão mais urgente que o país necessita enfrentar no início do novo milênio. Temos cerca de 55 milhões de brasileiros pobres, dos quais 24 milhões estão na condição de extrema pobreza. Simplesmente 34% da população, um patamar estarrecedor, além de desnecessário, dada a riqueza do país.

Essa enorme quantidade de pessoas pobres encontra-se mergulhada em um país cuja renda *per capita* não permite considerá-lo pobre. Cerca de 77% da população mundial vive em países com renda *per capita* inferior à brasileira. O Brasil encontra-se, portanto, no quarto mais rico do mundo.

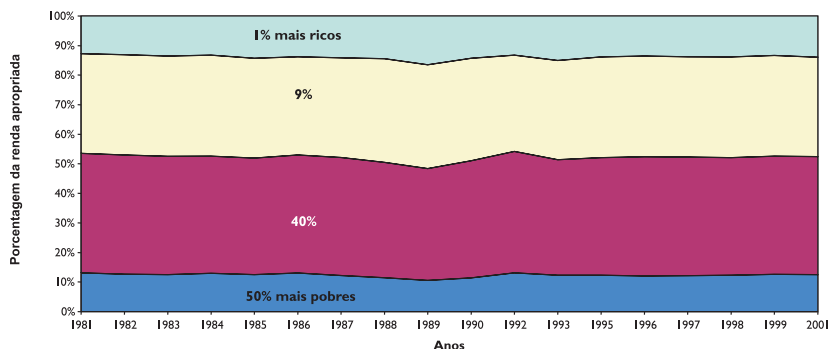
* Secretário-Executivo do Ministério da Assistência Social.

Nossa desigualdade de renda nos transtorna ainda mais que a pobreza. Se reduzíssemos, por exemplo, o grau de desigualdade do Brasil para o padrão do Uruguai (o menor entre os países latino-americanos) e mantendo-se a atual renda *per capita*, seria possível reduzir em cerca de 20 pontos percentuais a pobreza no Brasil, isto é, passaríamos a ter 14% da população pobre ao invés de 34%. Considerando um conjunto de 92 países, o Brasil só perde em termos de desigualdade para Malawi e África do Sul. Aqui, a renda média dos 10% mais ricos representa 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres.

O gráfico abaixo desenha a injusta realidade brasileira do último quarto do século com a precisão de um bisturi, expondo nossas entranhas e denunciando o incômodo fato de convivermos com a desigualdade como uma realidade algo natural. Demonstra nossa perversa simetria social onde os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda. Além disso, 1% da população, o 1% mais rico, detém uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira.

EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

Porcentagem da renda apropriada por diferentes grupos na população



Fonte: Barros, Henriques e Mendonça "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil" in Henriques, R.(Org) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1981 a 2001.

Nota: PNAD não foi coletada em 1991, 1994 e 2000.

‘Naturalizada’, a desigualdade não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. No entanto, trata-se de um artifício, de uma máquina, de um produto de cultura que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

A tradição da política econômica e social brasileira, no entanto, reforça de forma recorrente a via única do crescimento econômico, sem gerar resultados satisfatórios no que diz respeito à redução da pobreza. O velho modelo culinário, tipicamente brasileiro, do “crescer o bolo para depois distribuir”, ou ainda em sua versão *nouvelle cuisine* do “crescer, crescer e crescer” como via única de combate à pobreza, parece apresentar um pensamento que sucumbe à inércia, não resistindo à complexidade da realidade brasileira. O raciocínio simples, por vezes simplista, parece operar por metonímias: pobreza resulta de não riqueza, crescimento gera riqueza, riqueza reduz pobreza. Desse modo, para combater a pobreza só restaria, segundo esse raciocínio, a estratégia do crescimento.

É evidente que o crescimento econômico deve ser perseguido de forma incessante mas, ao contrário do que comungam alguns cânones da economia, creio que não deve ser perseguido como um fim em si mesmo. Como nos sugere o prêmio nobel de economia, Amartya Sen, o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos. Desse modo, redistribuir a renda e a riqueza no Brasil emerge como elemento central para erradicar a pobreza, contribuir para a dinâmica do crescimento econômico e criar as bases sólidas para o desenvolvimento sustentado e solidário.

O desenho das políticas de redistribuição de renda e de combate à pobreza, no entanto, não é nada trivial. Desigualdade e pobreza, apesar de serem confundidas em diversos momentos

na discussão cotidiana, são dimensões radicalmente distintas de nossa realidade e solicitam, portanto, soluções diferenciadas.

O custo financeiro de erradicar a pobreza no Brasil não é astronômico, nem incompatível com a riqueza relativa do país. Pelo contrário, a renda familiar *per capita* e o PIB *per capita*, representam valores cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e três a quatro vezes à linha de pobreza. O que confirma categoricamente a hipótese da inexistência da escassez de recursos, na medida em que uma distribuição equitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza.

Da mesma forma, os gastos sociais atualmente existentes no Brasil não podem ser considerados de pequeno porte. Em anos recentes, o conjunto dos gastos sociais, englobando Previdência Social, Saúde, Educação e Cultura, Assistência Social, Trabalho e Emprego, Saneamento Básico e Habitação e Política Fundiária, excluídos os gastos com pessoal inativo, correspondem a um montante de recursos da ordem de 15% do PIB. Todavia, o gasto social definitivamente não chega aos pobres. O que impõe um urgente processo de definição de prioridades que façam com que a população pobre tenha acesso aos programas sociais.

Mas não basta a formulação brilhante e bem intencionada de mentes iluminadas. É imperativo avaliar os diversos programas sociais para sabermos quais são seus impactos. Aqui surge nova perplexidade. Não dispomos de um sistema de acompanhamento das ações sociais nas diversas esferas de governo para avaliarmos os impactos das políticas públicas. Paradoxal equação da política social brasileira: gasta-se bastante, no alvo errado e com resultados desconhecidos.

Entre as diversas dimensões de inclusão dos pobres, assegurando igualdade de oportunidades e condições mínimas de cidadania, sabemos com certeza que a educação é a principal explicação da desigualdade e, portanto, da pobreza.

A enorme heterogeneidade entre os níveis de escolaridade dos indivíduos representa a principal fonte da desigualdade salarial brasileira. Nas condições atuais, o mercado de trabalho brasileiro não é, de forma preponderante, gerador de desigualdade, mas apenas revela uma desigualdade anterior, a desigualdade educacional. Além dela, nosso nível de escolaridade, relativamente à experiência internacional, é muito baixo.

A escolaridade média de um brasileiro é em torno de 6 anos de estudo. Isso significa que um adulto entra no mercado de trabalho com uma escolaridade equivalente a uma criança de 13 anos de idade que não apresenta defasagem escolar. A escolaridade média dos pobres é inferior a 3 anos de estudo. Isso significa que um adulto pobre, em média, entra no mercado de trabalho com uma escolaridade equivalente a uma criança de 10 anos de idade. A escolaridade média dos 25% mais ricos da população, por sua vez, é superior a 10 anos de estudo. É escandaloso o nível de escolaridade de nossa população. É evidente que com essa heterogeneidade na escolaridade formal não há qualquer possibilidade de igualdade de oportunidades entre os brasileiros.

Dispomos de uma massa de excluídos que é analfabeta ou não concluiu o ensino fundamental e uma elite de incluídos universitários ou, ao menos, com segundo grau. O elevado diferencial salarial entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres da população é explicado em 80% pela diferença no acesso à educação desses dois grupos no extremo da distribuição de renda. Um poder explicativo enorme, derivado da desigualdade educacional. Além disso, metade desse efeito, ou seja 40% do total da diferença de salários entre esses grupos, está associada às diferenças nos níveis de escolaridade das mães e dos pais. Círculo vicioso onde a insuficiência de educação transforma-se em insuficiência de renda, acionando o motor de reprodução da pobreza entre gerações. Pobres são filhos de pobres, imersos em um sistema educacional de elevada imobilidade, onde a

educação das pessoas depende significativamente da escolaridade de seus pais.

A educação até recentemente não fez parte da estratégia de desenvolvimento do país. A acelerada expansão tecnológica brasileira, constitutiva de nosso propalado período de “milagre” econômico, esteve sistematicamente associada a um lento processo de expansão educacional. O progresso tecnológico claramente venceu a corrida contra o sistema educacional. Vitória de Pirro, anunciando um triunfo perverso da sociedade brasileira.

Nesse contexto, a provocativa frase de Nelson Rodrigues toma contornos trágicos: “subdesenvolvimento não se improvisa, é obra de séculos”. Sabemos da evidente limitação do conceito de subdesenvolvimento, mas trata-se, hoje, de pensar os parâmetros de uma sociedade mais justa, que crie as bases para um desenvolvimento sustentado em termos sociais, econômicos, políticos, éticos e culturais.

Do ponto de vista estrutural, é fundamental reconhecer a desigualdade como principal fator de explicação do excessivo nível de pobreza do país. É preciso conceber programas de natureza compensatória, com prioridade aos mais pobres, para enfrentar o horizonte de curto prazo e programas redistributivos estruturais, direcionados sobretudo para uma intensa redistribuição de ativos na sociedade. Redistribuição de terra, redistribuição de renda e de riqueza, acesso a crédito e educação universal de qualidade — pilares de uma política estrutural de erradicação da pobreza a partir da redução da desigualdade.

A sociedade brasileira precisa tecer as redes de um novo acordo social. Uma repactuação que reconheça a pobreza como o maior problema econômico do país e a desnaturalização da desigualdade como seu maior problema estrutural.

POBREZA E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

*Sônia Rocha**

Quando se trata da prioridade a ser dada à eliminação da pobreza, é freqüente que o debate venha centrado na possibilidade de mobilizar novos recursos para o financiamento de ações específicas dos diferentes níveis de governo. Neste contexto, é freqüente também que a pobreza seja tratada apenas como insuficiência de renda. O custo de sua erradicação é então associado à eliminação do hiato de renda, isto é, ao montante de recursos necessário para elevar a renda de todos os pobres ao valor da linha de pobreza.

A estimativa deste valor, em 1999, era de R\$27,1 bilhões ou o equivalente a 2,7% do PIB daquele ano.¹ Esse montante é aparentemente modesto quando se tem em vista o benefício potencial, isto é, a eliminação da pobreza do ponto de vista da renda. Deve-se levar em conta, no entanto, que transferências diretas de renda aos pobres não podem ser feitas uma só vez, mas têm que se repetir ao longo dos anos, até que as medidas que realmente atacam as causas da pobreza venham reduzir paulatinamente o tamanho da população-alvo. Ademais, a facilidade de estimação estatística do chamado hiato da renda mascara as dificuldades reais de operacionalização de programas de transferência direta de renda.

* Coordenadora de Projetos IBRE – Fundação Getúlio Vargas.

¹ Este valor do hiato está associado ao uso de 23 diferentes linhas de pobreza derivadas da Pesquisa de Orçamentos Familiares, do IBGE. A respeito ver ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 2, p. 239-250, ago. 1997.

Apesar das reconhecidas dificuldades operacionais, vem ganhando importância no Brasil, desde meados da década de noventa, mecanismos antipobreza baseados em transferência de renda. Não se trata de programas de renda mínima universais e de valor compatível com o atendimento das necessidades básicas,² mas geralmente da utilização de transferências monetárias vinculadas a outras ações sociais focalizadas em clientela específicas.

A justificativa principal a este tipo de mecanismo se baseia no fato de que, numa economia moderna e monetizada, a cidadania plena depende de dispor de renda para atender a necessidades no âmbito do consumo privado. Ademais, para um mesmo valor do gasto público, o bem-estar do beneficiário é maior quando obtém renda, em comparação com recebimentos sob forma de bens e serviços.³

Alguns programas desse tipo, como o amparo assistencial aos idosos e deficientes, expandiram a clientela atendida e o valor do benefício, a partir de programas existentes desde a década de setenta.⁴ Outros foram criados recentemente, levando em conta a prioridade já reconhecida do atendimento às crianças e da função educacional da política antipobreza, como o caso da bolsa-escola, da bolsa alimentação e do programa de erradicação do trabalho-infantil (PETI). Outros ainda, como o auxílio-gás, têm como objetivo apenas repassar para famílias de baixa renda o valor correspondente à eliminação de um subsídio ao consumo, anteriormente de caráter generalizado.

² Propostas de implementação de uma renda mínima de cidadania foram feitas no Brasil desde a década de setenta. Ver SILVEIRA (1975); BACHA & UNGER (1978). Com os resultados adversos que vinham se verificando desde o início dos anos 80 em relação à evolução do nível e do grau de desigualdade de renda, a temática ganhou novo impulso nos anos 90. O projeto de Lei nº 2561, de autoria do Senador Suplicy, foi aprovado no Senado em 1992, mas não chegou a ser votado na Câmara. A lei atualmente em vigor é a 9.533, de 10 de dezembro de 1997.

³ SABÓIA; ROCHA, S. *An Evaluation Methodology for Minimum Income Programmes in Brazil*. Genebra: SES Papers, Sep. 2002.

⁴ Renda Mensal Vitalícia.

As informações apresentadas na tabela a seguir mostram que, em dezembro de 2001, estes programas realizavam 19,4 milhões de transferências, certamente com alguma múltipla contagem de beneficiários. Se anualizado, o valor consolidado relativo aos benefícios novos, criados depois de 1999, corresponderia acerca de 10% do valor do hiato de renda estimado para aquele ano, evidenciando que, mesmo com a grande expansão dos programas, a pobreza enquanto insuficiência de renda está longe de ser erradicada.⁵ Além da restrição de recursos, há a questão central da focalização dos benefícios, de modo que existe consenso de que a expansão dos programas de transferência de renda tem que ser necessariamente feita de forma cautelosa e, em particular, que é necessário instrumentalizar a administração pública para lidar com a complexidade dessas políticas.

Algumas Características dos Programas Federais de Transferência de Renda

	Valor médio do Benefício (R\$)	Nº de Benefícios dez 2001 (mil)	Dispêndio Total R\$ de dez/2001 (mil)
Benefícios Assistenciais	180,00	2.086	375.571
Idoso		741	133.358
Portador de Deficiência		1.345	242.213
PETI	28,56	749,35	21.400
Bolsa Alimentação	15,00	3.576	53.635
Bolsa Escola	15,00	8.251	124.163
Auxílio-Gás	7,50	4.798	35.982
Total Mensal		19.460	610.751
Estimativa 12 meses		-	7.329.009

Fonte: MPAS, MEC, MS.

⁵ Mesmo supondo uma focalização perfeita dessas transferências.

Como a pobreza não se limita à insuficiência de renda, dispêndios associados a outras necessidades dos mais pobres, em particular aquelas vinculadas ao provimento de serviços públicos básicos e os de promoção social, formam o conjunto indispensável de ações no escopo de uma política antipobreza. Tanto ações antipobreza como mecanismos de política social de caráter universal resultam em despesas genericamente consideradas como gasto social.

O gasto social no Brasil – que inclui a totalidade dos gastos da previdência, da saúde, da educação – equivale acerca de 20% do PIB. É evidente que a persistência da pobreza não está vinculada à insuficiência do gasto público, e que, por conseqüência não se trata apenas da mobilização de recursos adicionais, mas de mudança na natureza e melhoria da eficiência do gasto social em geral. Isto suscita questões de operacionalização pura e simples, mas também questões distributivas complexas do ponto de vista político, como aquelas relativas às características do gasto previdenciário. O consenso teórico sobre a necessidade de priorizar as despesas voltadas à satisfação de necessidades básicas de alimentação, saúde, educação e saneamento, focalizando os mais pobres, assim como de corrigir iniquidade distributivas óbvias do gasto social, se defronta, na prática, com obstáculos legais e políticos à mudança. O outro lado da questão, o da receita pública, está sujeito a restrições da mesma natureza, como bem demonstram as polêmicas sem fim em torno da reforma tributária, em geral, e da incidência e progressividade do imposto de renda, em particular.⁶

⁶ HOFFMAN (2001) é incansável em colocar em termos concretos a vinculação entre desigualdade e pobreza, mostrando que, em 1999, indivíduos com renda superior a R\$ 625 por mês eram relativamente ricos. Neste sentido, aumentos de rendas acima deste valor resultavam em aumento do índice de desigualdade, enquanto aumento das rendas abaixo de R\$625 contribuía para a sua redução.

Adotar o combate à pobreza como bandeira política conseqüente requer a reestruturação do gasto social em geral e o redesenho dos mecanismos voltados especificamente ao atendimento dos pobres. Implica, ainda, que os mecanismos de financiamento do gasto público levem em conta explicitamente desigualdades da distribuição de renda no país. Especificamente na operacionalização de políticas antipobreza, é indispensável concentrar o uso de recursos, antigos ou novos, em políticas de objetivos claros e focalizados em populações bem definidas. É essencial priorizar o atendimento aos mais pobres, mas garantindo a eficiência operacional tanto de medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas presentes da pobreza, como daquelas que têm o potencial de romper, de forma definitiva, o círculo vicioso da pobreza.

NOVA POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA

*Marcio Pochmann**

O Brasil tem sido cada vez mais identificado como um país de referência internacional no campo da desigualdade, marcada por enorme contradição nacional. Apesar de encontrar-se entre as 10 maiores economias mundiais, permanece entre as quatro nações com pior distribuição de renda. Situa-se entre os seis países com maior exportação de alimentos, mas mantém uma parcela significativa de sua população passando fome, utilizando cerca de 1/3 do total de terras agriculturáveis. É destaque internacional no combate à AIDS e nas técnicas de cirurgia plástica, porém convive com doenças e situação de analfabetismo próximo do século XIX.

Procurar enfrentar essa complexa realidade não é algo simples. Isso porque, de um lado, o país não tem larga experiência democrática. Desde 1500 para cá, houve menos de cinquenta anos de pleno regime democrático.

Além do traço pouco democrático que a nação possui na gestão pública, há, de outro lado, a necessidade de superar o conteúdo clientelista e assistencialista presente no conjunto das políticas públicas nacionais. Em função dessas condicionalidades nacionais, foi desenvolvido o presente texto, apresentando uma

* Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo.

breve recuperação da construção das sociedades salariais nas economias capitalistas avançadas que se caracterizaram por se expandir muito no processo de inclusão socioeconômica. Posteriormente, analisa-se a situação brasileira para, em seguida, apresentar alguns elementos favoráveis à construção de uma nova política de inclusão socioeconômica no Brasil.

A EXPERIÊNCIA NO CAPITALISMO AVANÇADO

A sociedade salarial, consolidada a partir do século XX nos países desenvolvidos, foi caudatária de dois processos civilizatórios do capitalismo. De um lado, a estruturação do mercado de trabalho, que possibilitou a predominância dos contratos de empregos assalariados no total da ocupação, todos eles apoiados numa rede de proteção social e trabalhista. De outro, a constituição de uma distribuição secundária da renda nacional, que se mostrou capaz de garantir, por intermédio de políticas tributárias e sociais, a ampliação do rendimento do trabalho no total do excedente econômico.

Assim, assistiu-se, a partir do avanço da urbanização influenciada pelo amplo processo de industrialização originária da Segunda Revolução Tecnológica (1870-1910), que a cada dez postos de trabalho gerados, oito ou nove eram empregos assalariados. A predominância do assalariamento deu vazão ao novo sindicalismo, que terminou por se fortalecer politicamente, contando com representação própria no parlamento e sustentando a generalização de modernas e avançadas legislações social e trabalhista, todas favoráveis especialmente às classes que vivem do trabalho.

Com isso, o modo de produção capitalista, pela primeira vez na História, possibilitou que determinados segmentos das classes trabalhadoras passassem a viver sem estarem subordinados

à dinâmica das forças de mercado¹. Mais precisamente foram os casos de crianças e adolescentes com menos de 16 anos que puderam ficar afastados do mercado de trabalho para elevar a escolaridade, assim como doentes, deficientes físicos e mentais, idosos, entre outros. Em síntese, permaneceu dependendo do mercado de trabalho uma menor parte da força de trabalho, sobretudo aqueles maiores de 16 anos e abaixo da idade máxima de aposentadoria.

Essa condição de contenção da dependência por parte das classes trabalhadoras das forças de mercado somente se mostrou possível com a instalação de uma estrutura secundária de distribuição da renda, necessária para transgredir a tradicional repartição simples da renda entre o trabalho e o capital. Com o Estado de bem-estar social absorvendo parcelas significativas do excedente econômico gerado, por intermédio de fundos públicos oriundos das reformas fundiárias, tributárias e sociais, foi possível atingir a etapa do capitalismo de consumo de massa. O pleno emprego, a estabilidade ocupacional e a difusão do crédito ao consumo foram os elementos estratégicos das sociedades salariais modernas².

O avanço no sistema de proteção social tornou-se uma realidade a partir de um ciclo virtuoso de expansão econômica, sustentado na estrutura de funcionamento do mercado de trabalho e na firme regulação da concorrência pelo Estado. Mas quando a realidade econômica transformasse, altera-se, por conseqüência, a situação do mercado de trabalho e os esquemas de proteção social e trabalhista.

As metamorfoses do capitalismo avançado, desde o último quartel do século passado, vieram acompanhadas de inovações nas políticas sociais e do trabalho, diante do maior desemprego e da ampliação da ocupação precária. Ainda não há convergência

¹ Para mais detalhes ver CASTEL (1998); OFFE & HEIZE (1997).

² Para aprofundamento ver KALECKI (1943); BEVERIDGE (1944); AGLIETTA (1979); MATTOSO (1995); POCHMANN (1995).

possível a ser assinalada, a partir do conjunto de experiências nacionais até o momento, embora sejam registrados tanto sinais de maior individualismo, combinado ao fortalecimento das forças de mercados, como inovações de garantia de renda ampliada e imposição de maior dependência ao funcionamento do mercado de trabalho³.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Nas economias não desenvolvidas, como o Brasil, não houve experiências consolidadas de constituição plena do estágio de sociedades salariais, conforme verificada no capitalismo avançado, devido à condição de estruturação incompleta do mercado de trabalho e da ausência de uma efetiva distribuição secundária da renda. De um lado, a economia nacional passou, entre as décadas de 1930 e 1970, por um importante ciclo virtuoso de industrialização nacional, acompanhado da rápida e descontrolada urbanização, o que favoreceu a constituição de um movimento rumo à estruturação do mercado de trabalho, embora constrangido pelo enorme êxodo rural para as grandes cidades⁴.

³ Para detalhamento das distintas experiências ver ESPING-ANDERSEN (1999); VAN PARIJS (2002); SADER & GENTILI (1995); GORZ (1998); GIOVANNI (1998).

⁴ Entre 1940 e 1980, por exemplo, a cada 10 postos de trabalho abertos no país, 8 eram assalariados, sendo 7 com carteira assinada. Já na década de 1990, a cada 10 vagas abertas, 8 são não assalariadas (ocupação sem remuneração, autônomo, ambulante, conta própria, trabalho independente, empresário, cooperativado), sendo somente 2 assalariados, uma apenas com carteira assinada. Ainda para os anos 90, os postos de trabalho em alta foram o emprego doméstico, vendedor ambulante, limpeza e conservação e segurança pública ou privada, que responderam por 7 a cada 10 vagas geradas no país. Ver mais em POCHMANN (1998); POCHMANN (2001).

De outro lado, contudo, as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo não foram realizadas (agrária, tributária e social), possibilitando a consolidação de uma sociedade apartada entre os incluídos pelo mercado de trabalho organizado, com acesso às políticas sociais de garantia de uma certa cidadania regulada, e os excluídos, mais conhecidos como despossuídos do progresso econômico⁵. Assim, o bolo cresceu sem distribuição justa da renda nacional gerada, aprofundando a herança escravista de elevadas diferenças entre ricos e pobres.

A partir de 1980, contudo, o Brasil ingressou numa fase de estagnação da renda *per capita* e da desestruturação do mercado de trabalho. As baixas taxas de expansão da economia nacional, acompanhadas de forte oscilação na produção, impediram a geração de postos de trabalho necessários para absorver a população trabalhadora.

Com isso, assistiu-se a expansão do desassalariamento (redução do emprego assalariado no total da ocupação), do desemprego e dos postos de trabalho precários. Não obstante os constrangimentos à evolução do bem-estar social, terminou sendo implementado um conjunto de medidas orientadas para a desregulamentação do mercado de trabalho, o que colaborou ainda mais para afastar o movimento em torno da construção da sociedade salarial num país que opta por não realizar as reformas civilizatórias do capitalismo contemporâneo (tributária, agrária e social).

POR UMA POLÍTICA DE INCLUSÃO

A reversão da situação atual de forte exclusão social é possível, urgente e necessária. Tecnicamente é realizável. Precisa, no entanto, da superação de dois grandes problemas de difícil resolução.

⁵ Sobre isso, ver mais em: SPOSATI & FALCÃO (1989); DRAIBE (1993).

De uma parte, o problema da conformação de um novo padrão de financiamento capaz de alavancar o crescimento econômico sustentado, com a necessária elevação da produção interna, do nível geral de empregos e das divisas internacionais. Sem isso, o Brasil pode vir a consolidar uma terceira década perdida, ainda contingenciado por uma crescente dependência externa de capitais e de tecnologia.

De outra parte, o problema da construção de uma verdadeira estratégia nacional de inclusão social, portadora de novos mecanismos institucionais e de gestão pública, capaz de superar o atual padrão de políticas sociais e do trabalho fundado na setorialização das ações, na desarticulação dos programas, na focalização de clientela e na falta de integração operacional. Até o momento, o resultado disso tem sido a baixa eficácia das políticas sociais e do trabalho para romper com o ciclo estrutural de produção da exclusão social no Brasil (pobreza, desigualdade de renda e desemprego).

Mais grave ainda é o pouco preparo por parte do setor público para dar conta das novas condições de reprodução da pobreza. Atualmente, cresce a pobreza sobre segmentos com maior escolaridade, com famílias monoparentais, com faixas etárias mais precoces, entre outras características distintas da conhecida velha pobreza.

De acordo com as várias metodologias de construção e avaliação das políticas públicas orientadas para a questão social, há, pelo menos, dois elementos a resolver: o padrão de financiamento e o nível de proteção social a ser assegurado a todos⁶. Sabe-se que, no Brasil, o volume do gasto social alcança quantias não desprezíveis, ainda que não seja o suficiente.

Por isso, é fundamental rever e simultaneamente ampliar as bases do financiamento do gasto com as políticas sociais e

⁶ Ver mais em: SCHMID et alii (1996); MARTIN (1998); CARVALHO & BARREIRA (2001); RICO (1998).

do trabalho. Da mesma forma, necessita-se procurar fazer mais e melhor do mesmo recurso existente, elevando a efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas nacionais. A constituição de um verdadeiro orçamento unificado da seguridade social, envolvendo também a problemática do trabalho no Brasil, com garantia de verbas “carimbadas”, representaria um grande avanço ao quadro atual.

Mas a superação do atual modelo de política social e do trabalho exige uma inovadora metodologia de ação governamental, capaz de identificar o cidadão na sua totalidade, não de maneira parcial e setorializada⁷. Como exemplo, observar, no plano do governo federal, como as políticas de garantia de renda são operadas de forma fragmentada e pulverizada em diversos organismos e ministérios (bolsa escola na Educação, bolsa alimentação na Saúde, bolsa de erradicação do trabalho infantil na Previdência, seguro desemprego e qualificação profissional no Trabalho etc.), com a promoção de elevado e injustificado “custo meio” (diversos cadastramentos e banco de informações, atividades socioeducativas, exigências específicas de seleção, acompanhamento dos beneficiários, muitas vezes sem avaliação e monitoramento).

Estima-se, atualmente, que o chamado “custo meio” de implementação e desenvolvimento das políticas públicas no Brasil varia, em média, de 32% a 51% do total dos recursos aplicados. Tudo isso acrescentando a contabilização da reprodução de certa concorrência entre as diferentes esferas governamentais, assim como a setorialização, desarticulação e desintegração das ações sociais e do trabalho no plano dos governos estaduais, municipais e federal.

⁷ Sobre isso ver mais em: MONTAÑO & BORGIANNI (2000); JOIN-LAMBERT (1997); POCHMANN (2002).

Sem a articulação e integração das ações, o objetivo da inclusão social geralmente termina não sendo alcançado, pois dificilmente há condições de identificação plena das clientelas atendidas com um ou mais programas. Quando são assistidas por um determinado programa, não há integração com outro, o que inviabiliza a operacionalização sistêmica de uma estratégia de inclusão social, sem falar na ausência de políticas públicas para diversos segmentos sociais e economicamente excluídos.

Da mesma forma que uma cirurgia, em determinado paciente, exige a ação integrada de uma equipe (médico cirurgião, anestesista, enfermeira, entre outros), a inclusão social constitui um processo com começo, meio e fim, que envolve a coordenação de múltiplas e transversais ações. Apenas o pagamento de uma bolsa de garantia de renda a uma família carente não permite, necessariamente, a plena inclusão, pois pode haver pessoas com problemas psicológicos, de saúde, de dependência química, de baixa escolaridade, além dos problemas de moradia, transporte, saneamento básico, entre tantas outras condições de exclusão social. Assim, a oferta de uma ação governamental isolada não é suficiente para a ruptura do ciclo estrutural de pobreza no Brasil.

Nesse sentido, a promoção da intersectorialidade no conjunto dos programas governamentais poderia ser alcançada por meio de um comando único, garantindo maior êxito na gestão de ações multivariadas, tanto no sentido horizontal de um mesmo nível de governo (saúde, educação, assistência, trabalho, etc.), como no sentido vertical entre as várias esferas de governo (união, estados e municípios). Como resultado imediato, obtém-se a drástica redução do custo-méio de implementação e desenvolvimento das políticas públicas, permitindo fazer mais e melhor do mesmo recurso existente, ao mesmo tempo em que torna o processo de inclusão social possível no Brasil.

Dessa forma, com a constituição de um sistema único de gestão, capaz de operar descentralizadamente por meio de ações

intersetorializadas, articuladas e integradas, o ciclo estrutural da pobreza poderia ser rompido efetivamente. E, assim, o país pode vir a seguir uma nova rota de inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme assinalado anteriormente, o Brasil não conseguiu alcançar o estágio de sociedade salarial, não contando, portanto, com a estruturação do mercado de trabalho e com a instalação de uma distribuição secundária da renda. Mesmo durante o período de maior expansão econômica, entre as décadas de 1930 e 1970, com a forte expansão do emprego assalariado, permaneceu excluída uma parcela importante da população.

A partir de 1980, com o ciclo de estagnação da renda *per capita*, não apenas se reverteu o movimento de estruturação do mercado de trabalho, como se acentuou a concentração da renda nacional. Nesse cenário, a retomada sustentada do desenvolvimento econômico é fundamental, porém não suficiente. Torna-se necessária a construção de um sistema único de inclusão social, com a reversão das prioridades, revendo procedimentos e ampliando os esforços de apoio à emancipação socioeconômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI, 1979.

BARREIRA, M.; CARVALHO, M. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: PUC, 2001.

BEVERIDGE, W. *Full Employment in a Free Society*. London: G. Allen & Unwin Ltd, 1944.

BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. *La política social hoy*. São Paulo: Cortez, 2000.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo, *Revista da USP*. São Paulo: USP, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. *Les trois mondes de l'état-providence*. Paris: PUF, 1999.

GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social. In: OLIVEIRA, M. (Org.) *Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

GORZ, A. *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós, 1991.

JOIN-LAMBERT, M. *Politiques sociales*. Paris: PSP, 1997.

KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment*. PQ 4, 1943.

MARTIN, G. *La dynamique des politiques sociales*. Paris: L'Harmattan, 1998.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.

OFFE, C.; HEIZE, R. *Economia sença mercado*. Roma: Riunit, 1997.

POCHMANN, M. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1998.

RICO, E. *Avaliação de políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1999.

SADER, E. ; BORÓN, A. *As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SCHMID, G. et al. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cambridge: GBUP, 1996.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

VAN PARIJIS, P. *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Ática, 2002.

*Pobreza como violação dos
direitos humanos*

A POBREZA COMO VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: JUSTIÇA GLOBAL, DIREITOS HUMANOS E AS EMPRESAS MULTINACIONAIS

*Tom Campbell**

A proposta de que a persistência da extrema pobreza tem que ser concebida como uma violação dos direitos humanos tem o mérito de priorizar a erradicação da pobreza, de forma compatível com os direitos civis e políticos fundamentais, sugerindo o emprego de instrumentos de natureza equivalente, tais como o uso de coerção, inclusive de sanções penais e de intervenção armada, de forma a garantir a abolição da pobreza. A proposta não deve ser interpretada como significando que os direitos humanos exijam a erradicação apenas da extrema pobreza que é a consequência causal de condutas censuráveis ou injustas por parte de sistemas econômicos, ou que a razão de ser do direito à subsistência decorra inteiramente de considerações relativas à justiça, com suas conotações de merecimento e equidade, com exclusão do discurso humano menos voltado às questões de mérito, que enfoca a obrigação de aliviar o sofrimento como um fim em si. A aplicação dessa análise às obrigações relacionadas aos direitos humanos das empresas multinacionais nos permite: (1) endossar

* Professor do Centro de Filosofia Aplicada e Ética Pública (CAPPE), da Universidade Charles Sturt, Camberra, Austrália, e Professor visitante na Escola de Direito, King's Colleges em Londres.

as obrigações negativas geralmente aceitas das empresas, tais como a obrigação de não destruir economias e meios ambientes de forma a empobrecer aqueles que deles dependem para seu sustento, ou manter ligações com regimes corruptos que vendem os recursos naturais de seu país sem usar as receitas em benefício de suas populações pobres, (2) acrescentar obrigações de reparação pela violação dessas obrigações negativas e (3) considerar a possibilidade de estabelecer obrigações positivas (morais e jurídicas), de modo que elas contribuam com a erradicação da pobreza na proporção de seus recursos e oportunidades, obrigações essas que elas teriam em comum com outros indivíduos e coletividades em situação semelhante.

A categorização da pobreza como uma violação dos direitos humanos e o uso do termo *abolição* (em lugar de erradicação) da pobreza podem ser vistos como tentativas de conferir prioridade mais alta à eliminação da pobreza como um objetivo econômico e político.¹ Como tal, essa idéia deve ser aplaudida e incentivada por todos os que reconheçam as realidades horrendas da extrema pobreza, que é tão generalizada, atingindo mais de um quarto da população mundial. Pois, embora seja oficialmente reconhecido que os direitos econômicos e sociais, por um lado, e os direitos civis e políticos, por outro, sejam de igual importância,² não há dúvida de que, por uma razão ou por outra, os direitos sociais e econômicos sejam, na prática, relativamente negligenciados. A tortura é vista como inaceitável, já a pobreza, como apenas lamentável.

A categorização da pobreza como uma violação dos direitos humanos pode também ser vista como uma medida destinada a criar novos mecanismos para a eliminação da

¹ Ver UNESCO (2003); POGGE (2003).

² ICESCR. Preâmbulo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “o ideal de seres humanos livres desfrutarem de uma vida livre de medo e de privações só poderá ser alcançado se forem criadas condições através das quais todos possam gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, tanto quanto de seus direitos civis e políticos.”

pobreza.³ Por exemplo, é possível afirmar que agora seja a hora de pensar em utilizar sanções jurídicas, como responsabilidade civil por atitudes que, por omissão, promovam a pobreza, ou de punição jurídica, por implementar, conscientemente, políticas governamentais ou práticas empresariais que, de maneira evitável, agravem ou não façam diminuir a pobreza. Pode ser também que, ao ver a pobreza como uma violação dos direitos humanos, estejamos de fato incentivando a constitucionalização dos direitos econômicos e sociais,⁴ de forma que a tarefa de estabelecer padrões mínimos para essas áreas seja conferida aos tribunais, e não aos governos, revogando legislações que, a seu ver, agravem ou não façam diminuir a incidência ou o grau de pobreza naquela jurisdição, ou que não contribuam de forma suficiente com a ajuda internacional. Uma outra implicação de considerar a pobreza como uma violação dos direitos humanos seria a possibilidade de examinar o uso de sanções econômicas, perda de acesso a empréstimos ou intervenção armada, contanto que esses métodos sejam utilizados visando à proteção dos direitos civis e políticos.

Cenários como esses talvez sejam mais problemáticos no caso dos direitos sociais e econômicos que no caso dos direitos civis e políticos, não porque, por exemplo, a pobreza generalizada tenha menor importância moral que a privação do direito de voto ou a tortura sistemática, mas porque as causas e as curas da pobreza são muito mais evasivas, muito mais controversas e muito mais desafiadoras que muitas das outras falhas dos direitos humanos. Mesmo os especialistas discordam quanto a quais políticas econômicas oferecem maiores esperanças de eliminação

³ Ver em TURK (1992) sobre a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias: “a questão de se os direitos econômicos, sociais e culturais podem ser violados em sentido jurídico foi respondida convincentemente em sentido afirmativo”, citado em HUNT (1996).

⁴ Como, em alguma medida, nas Constituições da Índia, da África do Sul e da Finlândia.

da pobreza. Não existem mecanismos para a redistribuição sistemática dos recursos do mundo. A pobreza não pode ser abolida com a simples aprovação de leis que tornem ilegal sua persistência, mesmo que as pessoas façam todo o possível para obedecer a essas leis. Em relação à constitucionalização dos direitos econômicos e sociais, faltam aos tribunais os conhecimentos especializados para que eles determinem quais leis deveriam ser revogadas no interesse da redução da pobreza, como falta também a legitimidade para formular políticas econômicas e sociais. Nessas circunstâncias, talvez seja injusto, ineficaz e contraproducente contemplar a possibilidade de adoção de remédios jurídicos e de sanções internacionais destinadas a “abolir a pobreza”.⁵

Isso não significa, contudo, que essas vias não devam ser examinadas. Está agora bem estabelecido que as diferenças lógicas e práticas entre direitos sujeitos ou não à apreciação judiciária, entre direitos gratuitos e direitos caros, e entre direitos positivos e direitos negativos foram grandemente exageradas, talvez por razões ideológicas.⁶ Ao contrário, teremos que trabalhar com grande afincamento para esclarecer o significado e as implicações de considerar a pobreza como uma violação dos direitos humanos e fornecer os argumentos claros e convincentes que serão necessários para emprestar credibilidade a essa tese.

Neste artigo, trato de alguns desses tópicos, particularmente as responsabilidades das empresas multinacionais (EMNs), com relação aos direitos humanos em geral e à abolição da pobreza em particular. Na primeira seção do artigo, desenvolvo posições sobre uma série de questões pertinentes relacionadas ao conceito e ao conteúdo dos direitos humanos e às responsabilidades associadas a eles. Nessa

⁵ Para uma exposição e resposta a tais críticas, ver JACKMAN (1992).

⁶ Ver SHUE (1980).

primeira seção, defendo uma perspectiva que abra espaço aos deveres de humanidade (relativos à benevolência, altruísmo e prestação de assistência), e também dos deveres de justiça (relativos à equidade, ao merecimento e ao mérito), sem dar prioridade à justiça sobre a humanidade. Investigarei também alguns dos pontos complexos na relação entre direitos humanos e deveres humanos.

Com respeito à sugestão de que a pobreza seja uma violação dos direitos humanos, afirmo que ela é benéfica, no sentido de priorizar o alívio da pobreza e de sugerir estratégias que poderiam vir a ser adotadas em alguns casos, tais como a criminalização de atos que conscientemente provocam o empobrecimento de outros. No entanto, falar da pobreza como uma violação dos direitos humanos pode ser contraproducente, caso implique que a única pobreza a ser priorizada é aquela que resulta de ações governamentais ou de falhas dos sistemas econômicos e sociais, sem incluir também, por exemplo, a pobreza causada por desastres naturais ou por atos individuais que impliquem prejuízos econômicos. Esse ponto, entretanto, pode ser resolvido com a afirmativa de que a omissão no alívio à pobreza, tanto quanto a responsabilidade por atos que venham a provocar pobreza, ou cumplicidade neles, devem ser vistas como violações dos direitos humanos relativos à pobreza.

Na segunda seção deste artigo, trato das questões mais específicas das responsabilidades das EMNs com relação aos direitos humanos. Partindo do pressuposto de que as empresas possuem as obrigações normais e universais relativas aos direitos humanos negativos de não causar prejuízo a outros das maneiras identificadas no conteúdo dos direitos humanos em questão, discuto a questão de se as EMNs têm a obrigação especial de proteger e promover os direitos humanos. Defendo a idéia de que as EMNs falham, caso tentem apresentar argumentos a priori que as isentem de responsabilidades

especiais quanto aos direitos humanos. Mas, quando as questões são colocadas em debate, o argumento em favor da imputação de amplos e distintos deveres relativos a direitos humanos às EMNs em geral não fica claro, exceto com relação a fatores específicos que tornam uma determinada categoria de EMNs propensa a perpetrar alguns tipos característicos de violações dos direitos humanos, como acontece com as EMNs cujas operações extrativistas estão diretamente implicadas na destruição de sistemas econômicos existentes, nos casos em que as pessoas afetadas não contam com alternativas de sobrevivência, ou com aquelas que compram produtos naturais de regimes corruptos e usam essas receitas em benefício próprio, em sociedades onde a pobreza é generalizada.

No entanto, baseando-me na tese de que a pobreza é uma violação dos direitos humanos e aceitando que isso implique uma obrigação universal e proporcional aos meios, afirmo que as EMNs têm que assumir sua parcela das obrigações humanitárias e fazer uso de quaisquer oportunidades que surjam no decorrer de suas operações para promover a consecução desses fins. Defendo a idéia de que, ao aceitar o princípio da humanidade como o princípio moral supremo nas questões relativas à pobreza, é possível exigir das EMNs que elas assumam a responsabilidade por uma parcela do impacto de um imposto mundial sobre a riqueza, além das demais obrigações de indenizar aqueles que foram prejudicados por qualquer omissão no respeito aos direitos negativos.

Numa proposta ilustrativa, que visa a demonstrar as possíveis implicações de considerar a pobreza extrema e persistente como uma violação dos direitos humanos, sugiro que examinemos a idéia de um Tributo Humanitário Global (THG) que implique uma forma internacional de tributação, paga pelos governos participantes diretamente a um Fundo Global Humanitário, administrado pela ONU e destinado ao alívio da pobreza extrema e, se necessário, por sua própria

agência. A não-participação nesse fundo consistiria numa violação dos direitos humanos, justificando a adoção de sanções contra governos, empresas e indivíduos que se recusem a contribuir.

I.

Os fatos relativos às desigualdades, tanto entre nações quanto internamente a elas, são extremos e bem documentados. Quaisquer que sejam os desacordos que possam existir com relação à mensuração absoluta e comparativa dos recursos materiais e de outros tipos, todos os métodos resultam no mesmo cenário: uma minoria significativa da população do mundo vive em extrema pobreza, num tempo em que uma pequena minoria tem acesso a riquezas abundantes. Ninguém discorda também de que essa situação seja não apenas moralmente inaceitável como também remediável na prática. Quer o enfoque adotado seja utilitário ou deontológico, quer falemos em termos de direitos humanos, de justiça ou de simples humanidade, a amplitude e o grau da injustiça que hoje prevalece no mundo é uma desgraça perfeitamente passível de ser sanada.⁷

Pode-se argumentar, portanto, que é possível dispensar sutilezas morais, tais como as apresentadas nas teorias da justiça internacional, relativas ao *porquê* de essas igualdades

⁷ As estatísticas são geralmente apresentadas em termos das mensurações do Banco Mundial, de rendimentos diários com o poder de compra de menos de 1 dólar, segundo as quais hoje, no mundo, 1 bilhão de pessoas encontra-se em situação de extrema pobreza. O que isso significa, na prática, é de difícil compreensão para os que não têm que passar por situações como essa, mas as conseqüências, em termos de saúde e felicidade, são mais do que claras.

serem consideradas como moralmente erradas, e prosseguir na tarefa de determinar como pode ser remediado aquilo que, como todos concordam, é um estado de coisas moralmente inaceitável, passando então a buscar meios de motivar, a nós mesmos e a outros, a fazer algo para reverter essa situação.

Em certos aspectos, esse ponto de vista é correto. É a factibilidade das diferentes medidas corretivas que tem que, agora, receber a mais urgente atenção intelectual – não determinar o que é errado, mas como remediá-lo. Além disso, o que falta é vontade política e compromisso moral. As maiores questões práticas são como superar os obstáculos econômicos, sociais e políticos que impedem o alívio contínuo e eficaz da pobreza generalizada, devastadora e desnecessária.

No entanto, há uma outra questão que tem que ser tratada, que guarda uma relação complexa com esses tópicos de meios efetivos e motivação prática. Essa questão se refere a *quem* deve assumir a liderança ou desempenhar os principais papéis nas ações necessárias para corrigir os desequilíbrios da riqueza mundial. Colocando a questão em termos de direitos: se os que vivem em pobreza evitável têm o direito ao sustento, de quem são os deveres correlatos, e qual a extensão desses deveres? Ou, para colocar a questão em termos utilitários: se o total da miséria humana pode ser grandemente reduzido, quem teria o dever de fazer com que isso aconteça, e quais os conteúdos específicos desses deveres?

Pelo menos parte da inação relativa às questões de justiça global tem a ver com a falta de consenso quanto a quem cabe a responsabilidade de tomar medidas para sanar essa situação, e quais seriam essas medidas. As inquietações quanto a quem é responsável por tomar iniciativas eficazes a respeito da desigualdade global são, no mínimo, um dos fatores que contribuem para essa inação generalizada. Levar adiante a discussão sobre esse assunto pode nos ajudar a superar o

impasse e exercer um impacto indireto sobre a resolução do problema, sendo, portanto, uma questão que vale a pena ser tratada. E é uma questão que não pode ser tratada sem ser remetida ao conceito de justiça global e, particularmente, à pergunta – por que razão causar ou consentir existência da extrema pobreza consiste num delito, delito esse que talvez deva ser conceituado como uma violação dos direitos humanos.

Os fatos sobre a injustiça global figuram em dois níveis bastante distintos: a extensão da pobreza e o grau de desigualdade em questão. Trata-se aí da conhecida distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa. Esta última se relaciona à desigualdade, ao fato de uma pessoa ou um grupo possuir menos que outros. Pobreza relativa significa apenas estar situado no extremo inferior da escala adotada para comparar as posses do grupo em estudo. Já a pobreza absoluta trata do que é ser pobre, de maneira independente de comparações com os demais. A pobreza absoluta é definida como uma privação dos bens materiais, implicando uma situação inferior aos padrões definidos como necessários à vida (que colocam necessidades básicas, capacidades mínimas etc.), privação essa que se aplica independentemente das posses relativas. Conceitualmente, ela admite a possibilidade de sermos todos igualmente pobres, ou de que, em algumas sociedades desiguais, ninguém seja realmente pobre.

Neste artigo, trato tanto da pobreza absoluta quanto da pobreza relativa, mas esses dois tópicos possuem focos diferentes. É principalmente a existência da pobreza absoluta que irei considerar como sendo problema. A pobreza relativa é algo que mencionarei, não para determinar o que há de errado com a pobreza absoluta, mas sim no contexto de determinar quem tem a obrigação de remediar esse indesejável estado de coisas. Ou seja, o problema básico é a pobreza, não a desigualdade como tal, embora essa desigualdade vá comparecer na busca de uma solução para o problema.

Colocando a questão em termos de direitos, a proposição a ser analisada é a de que todos têm o direito de acesso aos meios de subsistência básica: o direito às condições materiais e sociais necessárias para continuar vivo, com saúde normal e em razoável conforto. Na medida em que esse é um direito universal (que se aplica a todos, em qualquer parte) e, inegavelmente, um direito importante (talvez o mais importante) deles, e como se trata de algo sobre o qual nós, tanto coletiva quanto individualmente, podemos afetar através de nossas ações, ele é um candidato óbvio a ingressar na categoria dos direitos.

Que fundamento teríamos para acreditar que um tal direito exista ou deveria existir? Aqui, tem que estar claro para nós se estamos tratando de direitos humanos morais ou de direitos humanos positivos. Os direitos humanos morais são reivindicações que acreditamos devam ser reconhecidas (ou pela moralidade ou pela lei). Os direitos humanos positivos são direitos que de fato constam dos sistemas de normas sociais (direitos societários), ou que são postulados nos sistemas jurídicos humanos, tais como a Carta Internacional dos Direitos (ou seja, a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais).

Os direitos humanos jurídicos positivos colocam, de fato, esse direito à subsistência. O artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (que pode ser considerada como uma “*soft law*”) postula: “Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os 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.” Esses princípios são corroborados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Políticos, artigo 11.1: “Os Estados-partes no presente

Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.”

A questão normativa sobre os direitos humanos morais é se eles deveriam ou não constar dos direitos humanos positivos (societários ou jurídicos). Poucos duvidariam de que a resposta a essa pergunta deveria ser positiva, mas a questão é: por quê?

A resposta mais óbvia seria o sofrimento causado pela falta de meios de subsistência: fome, doenças e morte. Numa escala de valores utilitária, dor e sofrimento são os grandes males. Por essa razão, a forma mais evidente de fazer o que é certo consiste em eliminar as formas extremas de sofrimento humano. O alívio do sofrimento extremo, em si mesmo, é um impulso cuja justificativa é uma intuição central não apenas da ética utilitarista, mas de qualquer sistema plausível de pensamento moral.⁸ A versão do consequencialismo chamada de “utilitarismo negativo”, que poderia, com mais acerto, ser denominada de “humanitarismo”, confere prioridade moral ao alívio da dor, do sofrimento e da aflição.

Talvez seja igualmente óbvio que a subsistência é necessária à sobrevivência e, sem sobreviver, não seria possível desempenhar atividade alguma, nem passar por experiências consideradas como moralmente desejáveis. A subsistência é uma precondição material ou um pré-requisito causal, não apenas da felicidade, mas de tudo que é valorizado pelos seres humanos. Uma dessas precondições necessárias é a agência. Desse ponto

⁸ Adam Smith, em sua *Teoria dos Sentimentos Morais* VI. ii. 3.I, afirma: “não podemos conceber a idéia de um ser inocente e sensível cuja felicidade não deveríamos desejar, ou cujo sofrimento, quando trazido de forma distinta à imaginação, não despertaria em nós algum grau de aversão”. A característica distintiva do utilitarismo como uma teoria ética é que ele transforma a produção de prazer e de dor em seu único critério moral.

de vista, é preciso que os agentes estejam vivos e em condições de pensar racionalmente, e de exercer escolhas a fim de exercer sua natureza de agentes.⁹

Boa parte do discurso dos direitos humanos, com razão, centra-se na idéia da agência moral, da agência particularmente moral: o modelo enobecedor de uma vida genuinamente humana como uma vida de deliberação, escolha moral e de oportunidade de agir de acordo com essas escolhas. Muitas vezes, isso é considerado como constituindo um aspecto único e distintamente valioso da existência humana genuína, na qual se funda o próprio conceito de direitos humanos. Diz-se que essa fundamentação explica o porquê de a vida humana possuir tanto valor intrínseco, e de ser marcantemente distinta da de qualquer outro ser que possua dignidade inerente. Essa opinião, que é de aplicação óbvia aos direitos à liberdade e à participação democrática, é aplicada às necessidades da vida, através do argumento de que esses direitos são importantes fundamentalmente como pré-requisitos para o exercício da agência moral.¹⁰

Esse enfoque da precondição causal transforma o sofrimento inerente à pobreza num fator circunstancial da pobreza como um mal, em algo derivado (uma possibilidade que nem sempre se realiza) da ausência dos fatores da capacidade de agência. Essa abordagem é radicalmente diferente

⁹ Esse enfoque neokantiano é exemplificado no trabalho de GEWIRTH (1982): “em virtude de serem agentes atuais ou prospectivos dotados de determinadas necessidades de agência, as pessoas têm direitos morais à liberdade e ao bem-estar. Como todos os seres humanos são agentes, os direitos genéricos à liberdade e ao bem-estar são direitos humanos... É óbvio que a fome é um prejuízo básico, uma depravação do bem-estar básico.”

¹⁰ O artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, reza: “Todo o homem, 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.”

de embasar o direito ao sustento na mera sordidez implicada numa vida de privações. Quando a ênfase é colocada no aspecto da precondição causal, nossa atenção desvia-se do fato independente de a pobreza provocar experiências terríveis e da urgente necessidade moral de aliviá-la.

Embora essas duas análises (o sofrimento em si e a capacidade de agência) pareçam se reforçar mutuamente, sem competir uma com a outra, elas, na verdade, são radicalmente diferentes em termos de seu conteúdo e de suas implicações. No tocante ao conteúdo, a primeira análise trata da indesejabilidade intrínseca da pobreza como forma de sofrimento, enquanto a segunda trata das conseqüências causais da agência humana. Em termos de suas implicações, a adoção da abordagem da pobreza como um mal coloca a questão de quem é ou deveria ser responsável por atender às necessidades de subsistência. Por outro lado, se o valor da agência for colocado no cerne dos direitos humanos, haverá um inevitável impacto, não apenas sobre a questão de por que a pobreza é errada, mas também na questão de quem é responsável por sua erradicação.

É inevitável, portanto, que o foco na agência moral levante questões sobre a responsabilidade daqueles que vivem em pobreza sobre sua própria condição. Se alguém, pelo menos em parte, é responsável por seu próprio empobrecimento, como a adoção da visão da agência moral leva a indagar, o mero fato de haver privações não é justificativa suficiente para o direito ao alívio dessas privações. Desse modo, o impacto do impulso humanitário é enfraquecido por razões morais aparentemente sólidas.

Além disso, a análise dos direitos humanos que parte do princípio da agência moral tende a nos resguardar das implicações morais mais imediatas levantadas pelos fatos do sofrimento humano, uma vez que ela aponta na direção da avaliação da responsabilidade moral pela causação da pobreza, o que pode levar até mesmo à afirmação de que o dever de aliviar o

sofrimento depende de o agente em questão ser ou não a causa culpável desse sofrimento.

Sem negar que existam deveres especiais decorrentes da causação culpável do sofrimento e de outros males relacionados a ele (deveres que, conceitualmente, se enquadram na categoria *justiça*, discurso esse no qual os méritos relativos melhor se enquadram¹¹), é importante enfatizar que existem outras fundamentações, independentes do mérito, para os deveres de aliviar a pobreza; fundamentações essas que se derivam da humanidade, e não da justiça. Esses deveres não são especiais, mas, sim, aparentemente gerais, uma vez que eles se fundam na relação moral entre o sofrimento como um mal e a obrigação de aliviá-lo, relação essa que não apresenta grande complexidade.

A escolha entre embasar o direito à subsistência no fato do sofrimento ou na promoção da autonomia moral, portanto, tem profundas implicações práticas. O princípio da benevolência, ou “humanidade” (no sentido de humanitarismo) baseia-se na adequação da reação primária de ajudar outro ser humano, ao assistir ou imaginar o sofrimento dessa pessoa, independentemente de quem ela seja, ou de como esse sofrimento veio a acontecer. A justiça encara essa questão de um prisma mais complexo, levantando sempre a questão de se tal sofrimento é merecido ou de alguma forma foi provocado por sua vítima, considerando que o mal maior é o sofrimento imerecido, e a pessoa responsável por sua ocorrência, caso haja.

O mínimo que pode ser dito é que tanto a humanidade quanto a justiça são igualmente relevantes para a erradicação da pobreza e, talvez, que o ponto de vista da humanidade com relação ao sofrimento extremo deva ter uma certa precedência sobre a justiça. Essa prioridade assume importância quando

¹¹ Ver CAMPBELL (2001).

se trata das justificativas apresentadas pelas pessoas para eximir-se de suas obrigações de fazer algo para remediar a situação, como, por exemplo, as justificativas baseadas na alegação de supostas falhas morais das vítimas de privações extremas, ou nos direitos de propriedade daqueles que se encontram em condições de aliviar esse sofrimento.¹²

É importante, portanto, que, no exame da idéia de que a pobreza possa ser uma violação dos direitos humanos, nós aceitemos que, pelo menos em algumas esferas, a humanidade tenha precedência sobre a justiça e que, ao contrário de Rawles, nós não afirmemos que a justiça seja, por definição, o fato preponderante na distribuição de benefícios e encargos.¹³ Se a pobreza é uma violação dos direitos humanos, isso se deve à gravidade das necessidades provocadas pela existência do sofrimento, independentemente das características especiais ou dos méritos das pessoas envolvidas. A pobreza é a fundamentação de uma reivindicação universal e incondicional, que tem como base as relações morais entre os que sofrem e os que podem fazer algo para aliviar esse sofrimento.

Pode-se dizer que seja por demais precipitada essa passagem entre afirmar que a pobreza é um mal e imputar a obrigação de aliviar essa pobreza àqueles que se encontram em condições de fazê-lo. Seria possível simplesmente perguntar se a fome e as privações são situações moralmente desejáveis ou indesejáveis, se essas condições, em última análise, têm valor intrínseco positivo ou negativo. Supondo que cheguemos à conclusão de que essa situação seja um mal, e não um bem (conclusão essa que não é inevitável, se privilegiarmos o valor moral sobre a felicidade humana), poderíamos então passar à

¹² Ver CAMPBELL (1974).

¹³ Essa afirmativa tantas vezes repetida é simplesmente estipulada nas primeiras páginas de *Uma Teoria da Justiça* (1972).

afirmativa de que é moralmente correto proporcionar alívio à pobreza e moralmente incorreto agir de forma a provocá-la. Mas não se segue daí que essas valorações morais envolvam a imputação de obrigações no sentido de fazer o que é certo e evitar o que é errado. A desejabilidade moral não acarreta responsabilidade moral.

Quando levantamos essas questões em termos de direitos, contudo, estamos trabalhando em direção a conclusões relativas às obrigações societárias e morais que deveriam impor restrições numa sociedade, seja ela comunitária ou global. E, quando se trata de obrigações, fazer o que é certo e evitar o que é errado deixam de ser comportamentos opcionais, tornando-se moralmente ou juridicamente obrigatórios. Os direitos representam a face inflexível da moralidade. Isso significa que, para estabelecer que alguém seja possuidor de um direito, é preciso estabelecer também que alguém mais tenha uma obrigação, que se constitui num dever mandatário, tanto no caso de um direito positivo (de conferir algum benefício ao detentor do direito), quanto no de um direito negativo (de abster-se de prejudicar o detentor do direito).¹⁴

Segue-se daí que o direito à subsistência não seja postulado apenas pela menção à indesejabilidade moral da condição de pobreza. Tem que ser demonstrado também que pelo menos algumas outras pessoas têm a obrigação de aliviar aquela pobreza, o que pode ser contestado. Argumenta-se, às vezes, que a existência de um direito seja a base para a imputação de uma obrigação correlata, de maneira que os direitos tenham um

¹⁴ Em termos estritos, isso não se aplica a todos os direitos. É dito que os direitos de pura liberdade, de Hohfeld, implicam que o detentor do direito não esteja errado ao fazer o que é dito que ele tem direito a fazer. Isso significa que outras pessoas não têm o dever de permitir a ele fazer o que ele tem direito a fazer. Suponho que esse direito de pura liberdade seja irrelevante neste contexto, uma vez que o direito de pura liberdade de ser pobre não beneficia a pessoa que é pobre.

embasamento independente. Segundo esse ponto de vista, as pessoas podem possuir direitos a algo, mesmo que ninguém mais tenha uma obrigação que os permita ou capacite a obter esse algo. De fato, os direitos podem ser considerados como a fundamentação para a afirmativa de que outros têm a obrigação correlata. Desse ponto de vista, os direitos são logicamente anteriores às obrigações.

Essa opinião tem sua razão de ser. As razões pelas quais imputamos obrigações se sobrepõem às razões pelas quais conferimos direitos. No caso da pobreza, os sofrimentos em questão aparecem tanto nas razões de os pobres possuírem o direito quanto nas razões para os ricos terem a obrigação. No entanto, não se trata de estabelecermos primeiramente que alguém tenha um direito, para então procurar por alguém a quem a obrigação deva ser imputada, na certeza de que essa pessoa deva existir. É possível que o direito putativo não seja realmente um direito, pelo fato de simplesmente não haver uma outra pessoa a quem a obrigação correlata possa ser imputada. No caso da pobreza, isso talvez seja pouco provável, mas, mesmo aqui, em algumas situações nas quais todos são pobres, a ausência de obrigações significa que, de partida, não haja direito.

Esse não é um ponto supérfluo, uma vez que ele chama a atenção para o fato de que a imputação de uma obrigação é algo mais complexo que o simples estabelecer que uma outra pessoa (o detentor do direito putativo) seria beneficiada por alguma ação ou omissão do detentor do direito putativo. Se pretendemos determinar quem tem o dever moral obrigatório de agir segundo as exigências desse direito, é necessário mais do que a simples reafirmação da importância dos interesses a serem protegidos por esse direito.

Somos tentados a argumentar que essa exigência adicional consista em algum tipo de relação especial existente entre o detentor do direito putativo e o detentor da obrigação putativa. Alguém está sofrendo. Concordamos que seria bom

se isso não acontecesse. Mas quem tem a obrigação correlata? A obrigação de fazer algo talvez recaia na pessoa que causou aquele sofrimento (o modelo do delito civil), na pessoa que prometeu ajudar (o modelo do contrato), nos parentes da pessoa (o modelo familiar), em seus amigos (o modelo do companheirismo), na comunidade onde ela vive (o modelo comunitário), no grupo ao qual ela pertence (o modelo da identidade), no Estado do qual ela é cidadã (o modelo político) e nas empresas, principalmente as que possuem interesses econômicos na unidade territorial em questão (o modelo das partes interessadas), ou qualquer que seja essa relação especial.

No entanto, a abordagem das relações especiais não se casa bem com os direitos humanos. Pode-se afirmar que os direitos humanos sejam não apenas direitos de todos, mas também obrigações de todos.¹⁵ O Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos “proclama esta Declaração Universal dos Direitos do Homem como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.”

Observando que, quer se trate de Estados ou de indivíduos, a Carta Internacional dos Direitos parece reconhecer as obrigações particulares que as pessoas e os povos têm para com aqueles que

¹⁵ Ver em LUBAN (1985): “Um direito humano, então, será um direito cujos beneficiários sejam todos os seres humanos, e cujas partes obrigadas sejam todos os seres humanos em condições de pôr em efeito aquele direito”.

são membros de sua própria comunidade ou Estado. A maneira mais fácil de entender de que forma a universalidade dos direitos humanos se estenderia com relação às obrigações correlatas é mediar esse princípio através das instituições coletivas que têm como base alguma forma de proximidade. No entanto, é necessário aqui distinguir as obrigações positivas das negativas. Cada indivíduo e cada órgão da sociedade têm a obrigação de não prejudicar os outros de maneiras especificadas na listagem dos direitos humanos. Com respeito às obrigações positivas, quer elas pretendam evitar que outras pessoas venham a violar esses direitos ou fazer algo de positivo com respeito a criar as condições desejáveis identificadas no direito (como o direito à vida e à saúde), elas caberão principalmente aos Estados e, aos indivíduos, apenas na condição de cidadãos desse Estado, em seu papel de eleitores ou de partidários leais desse Estado, na medida em que ele cumpra esses direitos positivos.

Mas o que significa “cada órgão da sociedade”? Essas entidades seriam equivalentes aos indivíduos, onerados apenas com as obrigações negativas de não cometer violações contra os direitos de outros indivíduos, ou seriam elas, de forma mais semelhante ao Estado, partes com obrigações especiais, tanto positivas quanto negativas, em relação a seu país? E se esses “órgãos da sociedade” existem em muitas sociedades diferentes, suas obrigações transcenderiam as fronteiras de uma sociedade específica, como se diz agora que acontece com as obrigações dos Estados com respeito à intervenção em outras sociedades onde esteja havendo violação dos direitos humanos?

São essas as questões que irei examinar a seguir, sugerindo que os princípios da humanidade tendem a uma conclusão mais ampla quanto à localização espacial desses direitos humanos positivos relacionados à pobreza, havendo conexão direta entre os sofrimentos impostos pela pobreza e a obrigação de participar de sua eliminação.

Ao tratar dos argumentos favoráveis a uma maior participação dos “órgãos da sociedade”, concentrar-me-ei principalmente nas organizações empresariais, apresentando algumas considerações para embasar minha afirmativa de que elas devem ter obrigações morais com relação aos direitos humanos, algumas delas passíveis de serem aplicadas por força de lei, que são análogas às obrigações dos próprios Estados. Ao mesmo tempo, eu gostaria de observar que o direito com relação ao qual as empresas têm essas obrigações pode não consistir no prolongamento dos mesmos direitos formulados numa época em que os estados, e não as empresas, representavam as principais ameaças e continham as maiores promessas com relação ao bem-estar dos cidadãos do mundo.

O que sugiro é que os direitos de subsistência fundamentam-se, basicamente, na obrigação humanitária universal de participar no alívio do sofrimento extremo. A universalidade dessa obrigação é relativa à capacidade da pessoa ou do coletivo de contribuir para a redução da extrema pobreza. O dever de aliviar a pobreza do mundo recai sobre todos, na proporção de sua capacidade de fazê-lo e, além do mais, é aumentado por qualquer papel que cada um, porventura, desempenhe na existência dessa pobreza.

Do ponto de vista humanitário, a capacidade é o fator mais importante, talvez até mesmo o único fator relevante na determinação das responsabilidades. Deve, aqui, significar poder. Não há obrigação sem capacidade. E, nesse contexto, poder implica dever. A capacidade não é meramente uma precondição da obrigação, ela é a própria condição. O único bom nadador que se encontre nas proximidades de uma criança que esteja se afogando tem a obrigação de salvar essa criança apenas se partirmos do pressuposto que todos os que tenham capacidade de fazê-lo deveriam fazê-lo. Nesse caso, se a situação é tal que haja diversas pessoas capazes de salvar a criança, a capacidade, então, deixará de ser o único fator a

pesar na decisão quanto a quem deveria mergulhar e conduzir o socorro. Essa, sem dúvida, é a situação no que concerne à pobreza. Estados ricos, empresas muitas vezes ainda mais ricas e inúmeros empreendimentos cooperativos, formados pela associação de pessoas que não são necessariamente ricas, poderiam fornecer esse socorro. Além do mais, as operações de socorro aos pobres e famintos não consistem no socorro de tipo “ou tudo ou nada”, ilustrado no caso da criança que se afoga. Trata-se mais de uma questão de o quanto deveriam contribuir os diferentes agentes morais, e não se eles deveriam contribuir ou não. Quanto a esse tópico, poder-se-ia adotar o princípio de que a assistência deveria ser *pro rata*, de acordo com os meios existentes.

Poder-se-ia dizer que essa proporcionalidade das obrigações introduz, de imediato, uma longa série de fatores morais aparentemente relevantes, como, por exemplo, quais outras obrigações que impliquem esgotamento de recursos já são incumbência desses agentes morais, e se os recursos possuídos por eles são merecidos ou imerecidos. O critério da capacidade de ajudar pode ser qualificado referindo-o a quaisquer relações especiais que as pessoas ou as coletividades possam ter por outras razões que não sua capacidade de prestar auxílio, tais como a fonte ou as causas da desigualdade e seus méritos relativos, as relações específicas de parentesco, proximidade e nacionalidade, e estas devem ser qualificadas ainda pelos outros deveres que cabem àqueles cujo dever de ajudar os pobres está em questão.

Isso significaria que nos vemos de volta à questão da justiça distributiva que tentamos superar, ao afirmar que todos são responsáveis por tomar alguma iniciativa de combate à pobreza? Em certa medida tem que ser assim, mesmo que pela única razão de que a obrigação universal de ajudar a erradicar a pobreza esteja sujeita à ressalva de que os indivíduos não são obrigados a fazer mais do que a parcela que lhes caberia,

caso todos os demais cumprissem suas obrigações na estrutura geral de alívio da pobreza. No entanto, é possível conferir prioridade à humanidade em relação ao sofrimento extremo, convertendo-a na consideração preponderante neste contexto.

E como ficam as organizações? Não resta dúvida de que, neste particular, tende-se muito a empurrar a responsabilidade para outros. Os indivíduos e os grupos argumentam que a distribuição é função do Estado. Os Estados afirmam que seus deveres se restringem a suas fronteiras e que, além do mais, esses deveres são limitados pela vontade democrática que, certa ou errada, não favorece uma redistribuição ampla nem ao menos dentro, quanto mais fora das fronteiras do país. É certo que os países ricos contribuem com apenas uma quantia minúscula de seus produtos nacionais brutos para a ajuda humanitária direta e para os fundos de desenvolvimento isentos de condições e, ao mesmo tempo, se beneficiam enormemente do regime de comércio global.

As pessoas costumam ver o alívio à pobreza como incumbência daqueles que possuem meios financeiros muitos superiores aos delas próprias e, apesar do enorme esforço das entidades beneficentes de todo o mundo, como a Oxfam e a Action Aid, as doações para fins humanitários constituem uma parte muito pequena daquilo que seria necessário para causar impacto real. E essas doações são apenas isso, doações: presentes oferecidos por generosidade, e não pagamentos devidos por uma questão de obrigatoriedade.

Nessas circunstâncias (a não-contribuição dos Estados, a ausência de uma governança global efetiva e a insuficiência das doações privadas), é natural que lancemos o olhar aos grandes conglomerados empresariais do mundo: essas empresas multinacionais, cuja receita é maior que a da maioria dos Estados. Obviamente, essas empresas têm a capacidade de exercer um impacto de peso real. Elas possuem os recursos, a estrutura de comando, os meios de acesso aos países em

desenvolvimento, muitas vezes influência sobre o governo desses países, que desejam que essas empresas lá instalem partes de suas atividades, e elas não são limitadas pela ticanhez das maiorias democráticas.

Até um certo ponto, essas empresas hoje aceitam argumentos dessa natureza, pelo menos no que diz respeito àquilo que é chamado de responsabilidade social das pessoas jurídicas, segundo a qual as empresas deveriam agir como bons cidadãos. Não apenas elas deveriam se submeter às leis do Estado no qual elas operam, mas elas, além disso, deveriam tomar todos os cuidados para não prejudicar os outros de maneiras moralmente inaceitáveis; não deveriam causar danos ao meio ambiente nem vender produtos nocivos, devendo também tratar seus empregados, clientes e fornecedores de maneira justa.¹⁶

Em grande parte graças aos esforços das ONGs, muitas grandes empresas que dependem de uma “boa imagem” para manter e ampliar sua participação no mercado estão tomando providências no sentido da eliminação gradual do trabalho infantil, do pagamento de salários decentes e de evitar práticas de corrupção. As grandes empresas extrativistas agora dão alguma atenção às conseqüências ambientais de suas operações e contribuem, numa certa medida, com as comunidades onde elas operam, em termos do fornecimento de serviços sociais e educacionais. E algumas delas pressionam os governos opressores e corruptos, no sentido de mudar sua maneira de atuar.

Por que não, então, ampliar os deveres negativos das grandes empresas, que deixariam de tratar apenas de salários justos e condições de trabalho aceitáveis, passando a ter participação direta e positiva na adoção de uma distribuição mais humana dos recursos do mundo? Esse seria um corolário óbvio do enfoque que vê a pobreza como uma violação dos direitos humanos.

¹⁶ Ver DONALDSON (1989).

No entanto, as grandes empresas, por mais ricas que sejam, observam que as decisões sobre a destinação de seus recursos não cabem apenas a elas, e afirmam que sua incumbência é gerar, e não distribuir riquezas; tarefa essa para a qual elas não estariam equipadas e pela qual elas não são responsáveis. Sim, elas deveriam ser boas cidadãs, cumprir a lei, não prejudicar os outros de maneira desleal, mas elas não possuem nem os recursos administrativos nem o poder jurisdicional para gerir programas de distribuição de riquezas ou formular e implementar planos de desenvolvimento.

Na próxima seção deste artigo, afirmo que as grandes empresas perderão terreno nessa discussão, caso elas optem por vetar todos os planos de conferir a elas obrigações positivas de combate à pobreza. Não há fundamentação a priori para que elas se eximam do imperativo humanitário. Elas não podem se basear em direitos de propriedade (o dinheiro é nosso) ou em outros direitos naturais, tais como de liberdade, liberdade de contrato ou liberdade de comércio. Tampouco elas podem usar argumentos definitórios (as empresas visam o lucro), ou apelar à pretensa ilegalidade de as empresas se lançarem em tais empreitadas (uma vez que isso pode vir a ser alterado).

Por outro lado, uma vez iniciada a discussão, seja em termos de direitos humanos, de utilitarismo ou de considerações de natureza prática, não está totalmente claro que haja argumentos convincentes a favor de conferir às grandes empresas em geral a responsabilidade de corrigir a pobreza global.¹⁷ Mas isso não é o bastante para isentar essas grandes empresas das obrigações advindas de sua significativa capacidade de aliviar a aflição da extrema pobreza, tanto de forma imediata, através da ajuda direta, quanto a longo prazo, através de desenvolvimento seletivo e projetos empresariais.

¹⁷ Para uma tentativa vigorosa, ver BROCK (1998).

II.

Ao tratar da extensão das responsabilidades das grandes empresas em geral e da extrema pobreza em particular, temos que, antes de tudo, nos confrontar com uma série de estratégias de recusa empregadas pelas grandes empresas: argumentos aparentemente indiscutíveis, que as eximem de quaisquer responsabilidades pelos direitos humanos, e chegam mesmo a isentá-las das obrigações que cabem às pessoas físicas. O primeiro argumento a priori (o argumento estatista) é o de que quaisquer deveres especiais relacionados à proteção e à ampliação dos direitos humanos são de responsabilidade dos Estados. O segundo argumento (o argumento “negócios são negócios”) é que os deveres das grandes empresas se limitam a objetivos empresariais, particularmente ao lucro, excluindo assim como ilegítimos todos os objetivos externos. O terceiro argumento (“não podemos dar o que não nos pertence”) é que a riqueza das grandes empresas, diferentemente da riqueza dos indivíduos, pertence aos acionistas dessas empresas, dos quais alguns são ricos e alguns são pobres. O quarto argumento a priori (o veto libertário) é que é roubo tirar aquilo que pertence a outra pessoa que legitimamente adquiriu esses bens em resultado de seu trabalho ou de transferências voluntárias da parte de outros.

Em termos mais gerais, é usado o argumento de que apenas as organizações de direitos humanos e os governos possuem objetivos de direitos humanos. O que organizações de outro tipo podem ter são limitações quanto aos direitos humanos. As organizações têm seus próprios objetivos, que elas devem desempenhar dentro dos limites estabelecidos por lei, em particular a legislação de direitos humanos. Desse modo, as organizações empresariais existem para gerar lucros, embora, nesse processo, não devam se permitir assassinatos, tortura, escravização ou genocídio. Essas limitações à sua busca de lucros não significam que elas possuam objetivos de direitos humanos.

Neste artigo, concentrar-me-ei no argumento estatista, de que a proteção aos direitos humanos é incumbência do Estado, mas algumas palavras são necessárias com relação a outras tentativas de eximir de obrigações as grandes empresas, com relação à proteção e à ampliação dos direitos humanos. O argumento “negócios são negócios” geralmente toma a forma da tese Friedman, de que o único objetivo das empresas é gerar lucros.¹⁸ Salvo se tomada como uma definição estipulativa e crua do conceito de atividade empresarial, essa afirmativa confunde os deveres cotidianos das empresas com a justificativa do sistema econômico em questão, no caso, o capitalismo de mercado. Em qualquer economia política que ofereça um arrazoado normativo da atividade produtiva, o lucro não consiste no objetivo das empresas, mas apenas num meio para a criação dessa riqueza, definida como as coisas materiais valorizadas pelos seres humanos para seu sustento e seu prazer. Gerar lucros é a precondição normal do funcionamento de um empreendimento produtivo num sistema capitalista, e a busca do lucro é um objetivo correto e saudável dentro desse sistema.

No entanto, não há fundamento em afirmar que esse objetivo não possa ser complementado e restringido por outros objetivos legitimados ou pelo mesmo objetivo de criação de riqueza ou por outras considerações de relevância moral, tais como a humanidade ou a justiça social. Tudo o que se pode afirmar é que qualquer política que ignore o papel legítimo do lucro pode vir a prejudicar o funcionamento eficiente do capitalismo de mercado, tal como definido pela finalidade última da maximização da riqueza. Isso significa que desviar as empresas para outros objetivos pode trazer conseqüências que precisam ser levadas em conta. Não se trata de um veto, mas sim de uma limitação prudente à responsabilidade das grandes empresas quanto ao objetivo dos direitos humanos.

¹⁸ Ver FRIEDMAN (1970).

O argumento “não podemos dar o que não nos pertence” é válido em contraposição ao ponto de vista de que as grandes empresas são proprietárias de seus recursos da mesma forma que os indivíduos o são dos deles, e que atribui aos seus Conselhos Diretores as mesmas prerrogativas sobre os bens da empresa que os indivíduos têm sobre suas propriedades. O mais correto, ao contrário, seria dizer que as empresas de fundo acionário são de propriedade de seus acionistas, ou seja, daqueles que investiram na associação em questão, a pedido dessa mesma associação, para fins da operação de atividades econômicas lucrativas. As empresas de fundo acionário não podem ser vistas como ricas, na mesma acepção dada a esse termo quando aplicado a indivíduos. E certamente é verdade que muitos dos acionistas dessas empresas não são individualmente ricos, de maneira que, se a participação dessas empresas em empreendimentos de direitos humanos redundar em prejuízo financeiro, haverá uma redução do nível dos pagamentos de dividendos, significando dificuldades para esses acionistas. No entanto, em razão dos privilégios jurídicos conferidos às empresas de fundo acionário em questões de responsabilidade limitada, e também dos objetivos sociais mais amplos usados para justificar o sistema econômico, as regulamentações externas não podem, sem exame pormenorizado, ser declaradas ilegítimas. Além do mais, se os acionistas forem previamente notificados da participação da empresa em atividades sem fins lucrativos, eles poderão exercer seu arbítrio e se retirar do fundo acionário em questão.

Da mesma forma, o veto libertário, que ressalta a importância moral da liberdade e do consentimento, pode ser convincente, na medida em que incorpora uma versão da teoria trabalhista do valor, bem como o compromisso com o valor da livre escolha individual, ambos ingredientes cruciais de um sistema econômico justificado. No entanto,

como deixam claro as extensas críticas ao trabalho de Robert Nozick,¹⁹ esse argumento também não consegue excluir outras considerações moralmente relevantes da avaliação da posição normativa de um sistema político e econômico.

Voltando então ao argumento estatista, devemos observar que ele tem raízes na história dos direitos humanos e da tradição dos direitos naturais em geral, na qual o papel dos direitos humanos é o de estabelecer objetivos e limites ao poder do Estado. A “Carta Internacional dos Direitos” moderna, que tem como base a ONU, é, primordialmente, um pacto entre os Estados e os povos, no sentido de respeitar, proteger e promover os direitos de seus cidadãos, embora todos os “órgãos da sociedade” sejam conclamados a participar, apoiando seus Estados no cumprimento dessas obrigações de direitos humanos. Isso se enquadra na história dos direitos humanos, que enfoca, principalmente, os direitos concedidos pelos Estados, listando o que estes não devem fazer a seus cidadãos, e que papéis positivos eles devem desempenhar a fim de preservar sua legitimidade política.

A postura estatista quanto aos direitos humanos pode ser observada no surgimento dos exames judiciais, meio esse largamente empregado na proteção aos direitos humanos. Se os Estados são a principal ameaça aos direitos humanos, faz sentido, então, conferir aos tribunais o poder não apenas de acompanhar a atuação dos governos, para que ela se dê dentro das formalidades do estado de direito, mas também de impedir que esses governos promulguem leis que consistam numa violação dos direitos humanos.

Embora esse modelo possa parecer inteiramente correto no caso dos direitos civis e políticos, o Estado continua a ocupar um lugar central nas modernas concepções dos direitos sociais e

¹⁹ Ver PAUL (1982).

econômicos, uma vez que, com seu poder de tributação, sua capacidade administrativa para a redistribuição, o fornecimento dos bens públicos e serviços universais e, ao que se espera, sua legitimidade democrática, eles possuem a autoridade, a capacidade burocrática e os recursos financeiros para proteger e promover esses direitos.

É óbvio que todos os cidadãos estão obrigados a não violar determinados interesses importantes identificados por direitos humanos específicos, evitando atos, tais como matar, roubar e privar outros de liberdade, mas o Estado tem o especial dever de proteger os cidadãos uns dos outros através de legislação, de procedimentos administrativos e de políticas apropriadas. Faz parte das obrigações de direitos humanos dos Estados cuidar para que seu próprio aparato não transgrida os direitos humanos e atuar, sempre que necessário, no sentido de assegurar esses direitos a todos os que vivam dentro de sua jurisdição.

Tudo isso é compatível com a idéia de que as grandes empresas, tanto quanto qualquer cidadão, possuem obrigações de direitos humanos: elas não devem matar, roubar, ou privar outros de liberdade. E também, como qualquer pessoa física, elas têm o dever de compensar as transgressões dos direitos humanos cometidas por elas. Ninguém duvida de que as empresas multinacionais não devam tomar parte nas violações de direitos humanos perpetradas pelos governos dos países nos quais elas operam, como, por exemplo, na intimidação ou assassinato de empregados seus, na expulsão de populações e no emprego de mão-de-obra infantil, mesmo que tais atos não sejam ilegais naquele país. E pode-se defender a idéia de que elas possuem a obrigação moral e/ou jurídica de oferecer indenizações pelas transgressões dos direitos humanos que elas tenham perpetrado ou nas quais tenham consentido, como acontece com qualquer outro agente.

Mas isso não significa que as empresas multinacionais tenham deveres especiais de corrigir danos cometidos por

outros, nem de fazer algo a respeito da pobreza cujo surgimento eles não tenham provocado através de meios ilícitos. Isso não cabe a elas, como não cabe a ninguém mais, exceto ao Estado. É o que diz o argumento estatista.

Esse cenário não é tanto um argumento a favor do estatismo quanto uma afirmação de sua realidade histórica. Os direitos humanos foram criados e desenvolvidos com base na suposição de eles serem atribuição do Estado. Mas o mundo vem mudando em muitos aspectos, o que talvez venha a tornar aconselhável ampliar a outras organizações as responsabilidades pelos direitos humanos que hoje cabem aos estados. O simples fato da existência das empresas multinacionais, que comandam vastas riquezas e imensas forças produtivas, com atividades em muitos países, quando visto no contexto de uma economia global na qual a liberdade de ação de muitos Estados se vê reduzida, abre espaço para uma mudança no enfoque dos direitos humanos, que abranja meios alternativos de assegurar os interesses identificados com esses direitos. Os estados já não são mais nem a única ameaça aos direitos humanos nem o único recurso para sua proteção. Isso vale, sobretudo, se levarmos a sério a importância dos direitos econômicos e sociais. O poder, tanto benéfico quanto maléfico, das empresas multinacionais é hoje equivalente ou superior ao de muitos estados. Elas trazem consigo benefícios econômicos que são universalmente desejados, mas que, muitas vezes, implicam efeitos colaterais danosos, que os estados não têm a capacidade de impedir. Numa economia global baseada nos princípios do mercado, os estados não têm a capacidade de proteger seus cidadãos contra os regimes de comércio internacional desfavoráveis a eles, contra a degradação do meio ambiente, nem contra as políticas empresariais das empresas multinacionais. Há aqui um vácuo de poder que tem que ser preenchido.

Embora esse quadro talvez seja exagerado, ele tem força suficiente para nos levar ao exame da possibilidade de transferir

pelo menos algumas das obrigações de direitos humanos dos estados para organizações de outros tipos, particularmente dos direitos econômicos e sociais para as multinacionais, cujo papel é o desempenho eficiente das atividades produtivas. Pode-se argumentar que os estados, historicamente, nunca foram outra coisa senão um mecanismo importante de proteção e de promoção dos interesses humanos básicos. Agora, o cetro, ou pelo menos parte dele, está passando a outras mãos.

No tocante ao alívio da pobreza, as empresas multinacionais têm muito a seu favor. Elas possuem e administram os recursos necessários para gerar atividades produtivas, têm o poder de comando e de controle para empregar grande número de pessoas de forma organizada e eficiente. Elas, direta ou indiretamente, têm acesso aos países onde grassa a pobreza e contam com peso econômico que pode ser usado para influenciar os países onde regimes opressivos e incompetentes perpetuam a pobreza de seus cidadãos.

Da mesma forma, elas têm muito contra elas, no que se refere ao efeito de suas atividades sobre as condições de vida das populações mais pobres do planeta. Seus empreendimentos, muitas vezes, desalojam economias anteriormente viáveis, que davam sustento a pessoas que não possuem as qualificações para serem absorvidas pelas novas indústrias. Elas provocam danos ao meio ambiente que sustenta outras formas de vida e incentivam políticas econômicas que exacerbam as desigualdades existentes.

Esses benefícios e esses danos podem ser vistos como um eco do desempenho ambivalente que antes caracterizava os estados, dando-nos, assim, mais uma razão para considerar que é correta a visão de que as empresas multinacionais são organizações que necessitam de padrões de direitos humanos para orientar e controlar sua atuação. O fato de não ter acontecido assim ao longo da história não vale como argumento contra o exame dessa possibilidade. É possível que as empresas multinacionais representem a exata combinação de

ameaça e promessa, em relação ao bem-estar humano, principalmente o bem-estar econômico, que inspirou a concepção da idéia dos direitos humanos.

Mais que uma mudança, isso representaria uma ampliação do foco, uma vez que não se pretende que as multinacionais simplesmente assumam as responsabilidades dos governos com relação aos direitos humanos. Elas não possuem determinados poderes, como o de tributação (do qual elas não necessitam) e de legislação (que, de qualquer modo, elas conseguem influenciar), nem poder administrativo sobre as populações (embora seu controle empresarial sobre seus empregados seja muito maior). Mas elas possuem algumas capacidades que as colocam em posição de fazer contribuições importantes, embora pontuais, aos papéis de proteção e promoção tradicionalmente atribuídos aos estados, particularmente na esfera econômica, incluindo as funções associadas de educação, treinamento profissional, moradia e saúde.

Não está exatamente claro quais seriam essas obrigações relativas a direitos humanos. Uma vez que elas não possuem os poderes jurídicos do Estado, elas não teriam condições de simplesmente assumir as obrigações deste. Em relação à pobreza, poderíamos identificar o dever de levar em conta o alívio da extrema pobreza, ao tomar decisões relativas a investimentos, estabelecer níveis salariais e gerar condições de emprego. Poderia ser aí acrescentado o dever de proteger as economias vulneráveis que se encontram ameaçadas por suas atividades, a promoção da educação nos territórios nos quais elas recrutam sua força de trabalho e o apoio a políticas progressistas de bem-estar social nas jurisdições nas quais elas operam.

Para que essas tarefas se constituam em genuínas obrigações de direitos humanos, as empresas teriam que ser obrigadas a desempenhá-las por força de leis nacionais e internacionais? Se as obrigações relativas à causação ou ao alívio da extrema pobreza devem ser encaradas como violações dos direitos humanos, isso

significaria que o não-cumprimento dessas obrigações deveria acarretar danos civis, sanções econômicas e penalidades legais, bem como intervenções e confisco?

Essas implicações não derivam, necessariamente, do fato de as responsabilidades relativas à proteção e à promoção dos direitos humanos serem atribuídas aos estados. Se assim fosse, não haveria tanta pressa em atribuir essas obrigações às empresas multinacionais, mesmo que pela única razão de elas talvez virem a se mostrar contraproducentes com relação ao alívio da pobreza. No entanto, afirma-se com frequência que encarar como “meramente morais” essas obrigações discricionárias, no sentido de que cabe a quem tem essas obrigações decidir se irá ou não cumpri-las, significa rebaixá-las a um nível de menor importância. Esse argumento, no entanto, não apenas parte do pressuposto de que as obrigações “meramente morais” nunca sejam cumpridas em grau suficiente, mas também confunde a questão pragmática da eficácia dos meios com a importância moral atribuída às conseqüências de adotar um mecanismo, ao invés de outro, para a redução de um fenômeno social, tal como a pobreza.

As obrigações morais que se enraízam nas expectativas sociais, tornando-se portanto institucionalizadas na cultura nacional ou internacional, não têm que ser apresentadas como acréscimos opcionais e, em determinadas circunstâncias, podem exercer mais efeito sobre a conduta do que um sistema de normas baseado em sanções que não conte com o apoio daqueles que são adversamente afetados por ele. E, é claro, essas obrigações podem obter o apoio de toda uma gama de pressões sociais não-coercivas, tais como aprovação e desaprovação, preferência por parte de consumidores ou acionistas e a consciência dos benefícios a serem auferidos a longo prazo a partir da erradicação da pobreza.

Além do mais, embora o fato de essas obrigações serem vistas como isentas de coerção legal, certamente não resulta da inclusão do elemento humanitário (nem do da justiça social) na fundamentação da obrigação de aliviar a pobreza. Retirar o

elemento coercivo das obrigações de direitos humanos relacionadas à pobreza tem a vantagem de nos ajudar a evitar o duvidoso caminho de fundamentar essas obrigações na identificação de uma culpa prévia nos detentores dessas obrigações. As razões humanitárias podem, e muitas vezes devem, figurar na justificativa das intervenções jurídicas e coercivas. Esse papel conferido às razões humanitárias é mais polêmico que no caso das considerações que tomam por base a justiça, que mais facilmente se enquadram nas sanções civis e penais, embora tal fato possa ser visto como um preconceito herdado de outras épocas.

Não é, portanto, necessariamente incongruente falar do não-cumprimento da obrigação moral de propiciar alívio à extrema pobreza como uma violação dos direitos humanos. Essa retórica tem como efeito sublinhar a importância moral inerente a essas obrigações, da mesma forma que falar de “abolir” a pobreza implica que não deveríamos nos contentar com os objetivos menos ambiciosos que caracterizam a maioria das tentativas de lidar com a pobreza. Mas tudo isso deixa em aberto a opção de fazer uso da força da lei, incluindo o uso coercivo de sanções internacionais, tanto jurídicas quanto políticas.

É neste ponto que tendemos a nos sentir atraídos pelo enfoque de Thomas Pogge, segundo o qual, após termo-nos confrontado com o fenômeno horrendo da pobreza global, o fato crucial é o grau de cumplicidade de cada um de nós – governos, cidadãos e empresas, no sistema que provoca essa pobreza. O mal não é tanto a pobreza em si, mas o fato de ela resultar de instituições humanas e de escolhas coletivas.²⁰

Uma vez estabelecido esse fato, passar do discurso sobre os direitos humanos ao discurso sobre as violações dos direitos humanos pode parecer um passo relativamente curto.

²⁰ Ver POGGE (2002).

A suposição mais fácil seria de que a responsabilidade causal culpável estabelece que aqueles que são assim responsáveis têm a obrigação de compensar aqueles que vivem em situação de pobreza em decorrência dessa conduta culpável. Uma conexão semelhante, embora mais frágil, pode ser feita entre aqueles que se beneficiaram (inconscientemente ou à sua revelia) de um regime econômico ou político que tenha reduzido outros à pobreza.

Estabelecidas essas relações, é possível compreender prontamente o discurso da indenização, talvez exigida pelos tribunais de justiça, e da responsabilidade penal daqueles que, de forma deliberada, participam de sistemas que os beneficiam de maneira injusta, empobrecendo outros. Se tomarmos a analogia com a escravidão, a tese é que os benefícios derivados dessa instituição são de natureza criminosa. Decretar a ilegalidade desses benefícios talvez não venha a erradicar, de imediato, o fenômeno da escravidão, mas o enfoque das violações tem, de fato, o efeito de sanar as dúvidas legais quanto à legitimidade dessa instituição e de abrir caminho para remédios adequados, a serem aplicados contra os culpados; algo que não apenas é passível de justificativa imediata, mas que, a longo prazo, poderá ser de grande eficácia para a erradicação do fenômeno.

Pogge, baseando-se num raciocínio semelhante, propõe um Dividendo dos Recursos Globais (DRG), a fim de levantar fundos para o alívio da pobreza, através da tributação das receitas da extração e da venda de recursos não-renováveis, como forma de retificar as injustiças presentes no mercado global, método esse que teria o benéfico efeito colateral de desacelerar o esgotamento desses recursos.²¹

Mesmo que não lancemos dúvidas sérias sobre a tese de que o sistema econômico internacional é injusto, e de que ele implica todo o mundo desenvolvido no opróbrio da pobreza global,

²¹ Idem.

podemos questionar essa vinculação da retórica das violações dos direitos humanos à análise da fundamentação da obrigação de “abolir a pobreza” em termos de culpa/cumplicidade.

Parte desse questionamento nos remete à questão fundamental levantada anteriormente, de se os imperativos morais aqui tratados são exclusivamente aqueles relativos à justiça, excluindo os relativos à humanidade. Outras partes dessa crítica se relacionam às diversas maneiras pelas quais o conteúdo e as implicações da tese de Pogge podem ser questionados. Agruparia esses questionamentos sob os seguintes cabeçalhos: (1) controvertibilidade empírica, (2) responsabilidade individual e coletiva, (3) contra-moralidade, (4) restrições conceituais.

(1) *Controvertibilidade empírica.* A crítica da controvertibilidade empírica enfoca a tese de Pogge de que a omissão no apoio ou na implementação de um sistema social e econômico, que teria conseqüências melhores para os pobres, implica culpa. As objeções, aqui, não seriam à tese moral, mas sim à dificuldade prática de estabelecer a possibilidade da existência de um sistema mais justo, onde essa justiça seja considerada como parcialmente dependente dos resultados desse sistema.

Tomemos a questão bastante crua dos benefícios ou prejuízos econômicos resultantes da tentativa de encontrar exemplos da ideologia libertária de governo mínimo e liberdade de comércio. Muitas histórias de terror podem ser contadas sobre a pobreza que resultou da implementação desse “racionalismo econômico”, como a história recente do México e de muitas outras economias sul-americanas o demonstram fartamente. Mas o problema é chegar a um acordo quanto à existência de opções melhores, seja através da adoção mais rigorosa do modelo libertário ou de outras políticas de natureza bem diversa. Todos nós temos opiniões sobre essa questão, mas tanto depende de especulações sobre situações não-factuais e sobre seus possíveis resultados, que temos que concluir que falta, mesmo entre pessoas

de boa vontade, o consenso empírico necessário para fundamentar, mesmo que em bases probabilísticas, uma afirmativa sobre as violações dos direitos humanos sobre a qual pudéssemos, de forma segura, embasar medidas coercivas.

(2) *Responsabilidade individual e coletiva.* Supondo que não haja dúvida quanto aos fatos, e que sejamos capazes de chegar a um acordo quanto a ter havido ou haver alternativas viáveis às ordens econômicas passadas e presentes, isso seria suficiente para identificar os responsáveis por essa ordem que, portanto, com base na justiça, deveriam indenizar aqueles que foram lesados por ela ao ponto do empobrecimento? Os problemas aqui levantados se relacionam à responsabilidade individual por sistemas coletivamente formulados, sistemas esses que têm que ser, em muitos aspectos, os resultados não-intencionais da falta de coordenação entre escolhas individuais, com conseqüências imprevistas e, muitas vezes, imprevisíveis, da parte de pessoas que, de qualquer modo, não têm poder para mudar a ordem vigente.

É óbvio que isso não significa que a atual ordem social e econômica não seja gravemente injusta, ou que vantagens indevidas não sejam conferidas às minorias privilegiadas do mundo ou às elites de alguns países em desenvolvimento, embora sugira que a grande maioria dessa minoria não pode ser responsabilizada por algo que não foi de criação sua, e que eles nada podem fazer para mudar, pelo menos não a ponto de gerar a obrigação de corrigir os desequilíbrios morais causados por sua culpabilidade.

Isso não exclui usar a existência de uma ordem econômica injusta, no nível nacional ou internacional, como fundamentação para a necessidade de promover mudanças políticas que levem a uma distribuição mais eqüitativa da riqueza e acordos comerciais mais justos entre as nações, embora sugira que o principal argumento em favor desse reordenamento não deva se fundar numa imputação de grave culpa moral àqueles que nada fizeram para promover acordos mais justos.

Considerações a respeito de culpa moral poderiam, em princípio, se aplicar melhor àqueles que, no desempenho de papéis de liderança política ou empresarial, cometem ou apóiam, com conhecimento de causa, injustiças dessa natureza, visando ganho pessoal. Nos casos onde as cadeias de responsabilidade moral são claras, e a gravidade dos atos perpetrados não está sujeita a questionamento, responsabilidade civil e penal deve ser imputada, tanto a pessoas quanto a governos e empresas. Na verdade, esse será o ponto máximo da categorização da pobreza extrema como uma violação dos direitos humanos, chegando ao ponto de descrevê-lo como um crime contra a humanidade. O perigo é de um tal raciocínio ser mais amplamente aplicado a pessoas cuja culpa moral nem de perto atinge o ponto que daria motivo ao uso dessa terminologia.

Como resposta a essa objeção, pode-se dizer que o que se alega não é que as pessoas que se beneficiam do empobrecimento alheio sejam moralmente culpadas, mas apenas que a situação está errada e deve ser corrigida. O recebimento de benefícios indevidos é errado, quer os beneficiários sejam culpados pela situação ou não. Essa fundamentação para a distribuição coerciva de recursos talvez esteja correta. Mas isso não significa que aqueles que, inconscientemente ou minimamente, contribuem para esses resultados devam ser tachados de violadores dos direitos humanos, ou que essa seja uma base sólida para o uso de sanções contra eles.

(3) *Contra-moralidade*. Uma das maneiras de lidar com a diluição da responsabilidade moral que ocorre em relação aos sistemas políticos e econômicos é, ao tentarmos estabelecer a obrigação de remediar situações injustas, basearmos-nos numa aceção muito fraca de “participação” nesses sistemas, segundo a qual, para determinar a obrigação, seria necessário apenas que houvesse um “sistema”, no sentido de que as decisões e ações ocorridas num determinado local tenham efeitos sistemáticos em outro local. Desse modo, o fato de eu comprar

chá, e não café, aliado a escolhas semelhantes por parte de milhões de outros consumidores, pode representar prejuízos para os produtores de café e vantagens para os produtores de chá localizados em partes diferentes do mesmo sistema econômico. Esse “sistema” pode ser descrito como uma “ordem”, tanto na acepção fraca de que ele obedece a um padrão, sendo portanto “ordenado”, quanto devido ao fato de ele ser o produto de “ordens”, que ocorrem na forma de regras estabelecidas e aplicadas pelas autoridades constituídas, como, por exemplo, o regime de propriedade intelectual, nos termos do acordo TRIPS.

Já afirmei anteriormente que, nesses sistemas, aqueles que agem ou são afetados pelos atos de outros não podem ser responsabilizados, pelo menos em grau significativo, pelos resultados sistêmicos de seus atos, a não ser que essas pessoas possam ser identificadas como os agentes centrais dos processos decisórios ou normativos implicados nesses sistemas. Isso vale mesmo que as conseqüências da operação desses sistemas sejam claras e extremamente injustas. Pode-se argumentar também que um sistema dessa natureza necessita ser justificado por critérios abrangentes que levem em conta suas origens e suas conseqüências.

Desse modo, no que se refere à pobreza, as avaliações dos sistemas de mercado, ou de formas específicas de sistema de mercado, têm que encarar os mercados como mecanismos econômicos e sociais que talvez sejam precondições necessárias para os progressos materiais do bem-estar humano.

Nesse contexto, os mercados têm que ser aceitos como desejáveis, caso aceitemos que a pobreza é indesejável. Como aponta A. K. Sen, o status moral dos mercados tem que ser alto.²² Mas, se os sistemas de mercado são a forma mais eficaz de produção da riqueza que tira as pessoas da pobreza e gera

²² Ver SEN (1985).

recursos que podem ser usados para aliviar essa pobreza, segue-se daí que estar “implicado” ou “participar” nos sistemas de mercado possui um valor positivo que pode ser contraposto à afirmativa de que aqueles que assim participam são responsáveis pela pobreza daqueles que sofrem em consequência desse sistema de mercado específico. Pode-se inferir daí que não é razoável criticar as pessoas por agir de acordo com a “ordem” do mercado, como, por exemplo, ao fazer opções de consumo e empregar os recursos de que elas dispõem com base em suas próprias preferências e prioridades. Ao agir assim, essas pessoas estão contribuindo, como de fato devem, para o sistema de mercado que gera os recursos indispensáveis para tantos fins moralmente imperativos.

Isso, obviamente, talvez não seja intencional da parte daqueles que vêm os métodos atualmente empregados pelo mercado e, possivelmente, todas as economias de mercado, como implicando violações dos direitos humanos, ou porque elas mantêm na pobreza um grande número de pessoas ou porque elas reduzem à condição de pobreza um número quase equivalente de pessoas. Mas, caso não haja intencionalidade nessa geração de pobreza, precisa então ficar claro que o que se faz necessário são adaptações nesses métodos de mercado, ou para torná-los mais justos ou (o que não é a mesma coisa) para assegurar que eles não resultem em privações significativas para algumas das pessoas afetadas por eles, através de, por exemplo, um sistema de redistribuição da riqueza. Essas recomendações políticas não têm necessariamente que se basear em críticas gerais aos sistemas de economia de mercado, nem implicam culpa da parte das pessoas que participam desses sistemas. Ao contrário, a participação nessas ordens econômicas, de acordo com as normas vigentes, pode ter aspectos benéficos e elogiáveis.

Aqui também, essas considerações não contradizem a moralidade de aperfeiçoar esses sistemas de modo que eles proporcionem benefícios maiores e mais bem distribuídos,

embora sugiram que identificar atores comuns do mercado como cúmplices em violações de direitos humanos pode ser simplista, enganoso e contraproducente. Simplista por ignorar o desempenho geral desses sistemas em relação à geração de riqueza,; enganoso por atribuir de forma errada responsabilidades pelos sistemas vigentes, que sem dúvida são altamente imperfeitos, e contraproducentes porque as falhas desse argumento levam as pessoas a pôr em dúvida e, portanto, a evitar cumprir as obrigações que seriam mais bem fundamentadas em considerações de outra ordem (humanitária).

(4) *Restrições conceituais*. Por fim, a título de crítica ao que poderia ser chamado do enfoque da culpabilidade com relação à abolição da pobreza, eu gostaria de apontar uma série de suposições dúbias quanto ao discurso dos direitos humanos, presentes pelo menos na versão de Pogge. Refiro-me à tese de que os direitos humanos se relacionam unicamente às reivindicações movidas contra instituições sociais, particularmente o Estado.²³ A tese de Pogge é que nem todas as injustiças contam como injustiças contra os direitos humanos. Se alguém rouba meu carro ou me mantém em cárcere privado, essa não seria uma violação de meu direito humano à propriedade ou à liberdade, mas, se o Estado confisca meu carro, ou me põe na cadeia, talvez houvesse violação de meus direitos humanos. Como já vimos anteriormente, há poderosos argumentos históricos e práticos a favor de encarar o Estado como o foco primário das violações de direitos humanos, e também como o foco primário das obrigações de proteger e promover esses direitos. Mas considerar a totalidade das violações de direitos

²³ POGGE (2002). *Op. Cit.* p. 441: “Devemos conceber os direitos humanos primordialmente como reivindicações endereçadas às instituições sociais coercivas e, de modo secundário, como reivindicações contra aqueles que dão sustentação a essas instituições.”

humanos como ocorrendo através das instituições dotadas de poderes coercivos é confundir o instrumento contingente com o mal que estamos tentando conter. Excluir os danos que foram infligidos ou não-reparados pelas organizações empresariais, pelas condutas criminosas e pelos desastres naturais, principalmente numa época em que a capacidade da maioria dos estados de remediar esses danos foi drasticamente reduzida, seria minimizar a importância e o impacto potenciais do discurso dos direitos humanos.

Não há dúvida de que as ofensas aos direitos humanos exigem respostas organizadas e sistemáticas. Pessoalmente, eu de fato favoreço as soluções conceituais que relacionam a idéia de direitos à existência ou à desejabilidade do estabelecimento de um sistema de regras efetivo, visando à prevenção e à reparação dessas ofensas. Mas, limitar os males que exigem remédio àqueles perpetrados pelas organizações humanas dotadas de poder coercivo significa diminuir o potencial dos direitos humanos de vir a abranger os danos causados por indivíduos e por desastres naturais. Suspeito, além disso, que essa limitação terá também o papel subsidiário de incentivar enfoques que tentam fundamentar as obrigações de direitos humanos única e exclusivamente na identificação das partes que criam ou se beneficiam de sistemas injustos. No entanto, como já vimos, embora essa seja uma parte importante da questão, ela é apenas uma parte.

Ao colocar esses pontos, não pretendo criticar as recomendações políticas que costumam acompanhar as posições teóricas usadas para justificar essas políticas. Dou preferência a métodos distributivos radicais, através de sistemas de tributação progressiva no nível nacional e, no nível internacional, de medidas coercivas de tipo passível de ser adotado pela ONU. Uma dessas propostas se refere a um Tributo Humanitário Global (THG) que vise a reforçar a base humanitária para o alívio da extrema pobreza, instituindo a obrigação universal de participar do esforço de enfrentar a pobreza como uma questão global, através de um

mecanismo que incorpore uma proporcionalidade aproximada com relação à capacidade de ajuda. Para tal, poderia ser criado um imposto de 2% sobre toda a renda individual acima de 50 mil dólares anuais, e uma taxação de 2% sobre todos os bens de propriedade individual cujo valor ultrapasse 500 mil dólares, bem como tributos a incidirem sobre as empresas, calculados com base nos lucros e no capital. Esses impostos poderiam ser cobrados por intermédio dos governos nacionais, mas seriam administrados no nível global.

A legitimidade dessa tributação depende da eficiência do uso dos fundos gerados, visando à abolição da extrema pobreza, o que significa que essas verbas não poderiam ser usadas unicamente através de governos cuja eficiência, moralidade e responsabilidade sejam questionadas. A resolução dessas dificuldades políticas e administrativas seria a precondição da legitimidade desse sistema, como ocorre também com a implementação de todos os esforços no sentido da redistribuição e do desenvolvimento globais.

Uma vez que o estabelecimento de um sistema humanitário universal como esse exige o emprego de coerção e intervenção, ele se enquadra bem no paradigma de que a extrema pobreza, num mundo repleto de recursos, consiste numa violação dos direitos humanos, e que essa pobreza deve ser erradicada com a máxima urgência. Esse sistema tem o mérito de não vincular de modo demasiadamente estreito essa concepção com a tese controversa e fragmentária de que a pobreza decorre da injustiça, e de dar ênfase à idéia de que as violações surgem principalmente em decorrência da omissão em remediar essa pobreza, mais que da cumplicidade em provocar seu surgimento. A violação ocorre quando aqueles que possuem a capacidade de fazê-lo não tomam as devidas providências. Deixar que pessoas continuem em extrema pobreza é a afronta à humanidade capaz de justificar as intervenções coletivas em defesa de um Tributo Humanitário Global.

Proponho que identifiquemos o princípio da humanidade como a razão de ser fundamental do Tributo Humanitário Global. Segundo esse princípio, é obrigação de todos aqueles que têm capacidade para tal aliviar o extremo sofrimento de outros seres humanos, obrigação essa que independe de méritos e deméritos relativos, e da identificação dos responsáveis pelas causas da pobreza ou do sofrimento em geral, exceto como parte da estratégia de conceber maneiras de atuar de forma eficaz no combate aos males da pobreza. O caminho que nos leva adiante é o de negar que as considerações de natureza humanitária sejam menos precisas, mais arbitrárias e menos exigentes que as que tomam por base a justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROCK, G. Are Corporations Morally Defensible? *Business Ethics Quarterly*, n. 8, p. 703-21, 1998.

CAMPBELL, T. Humanity Before Justice, *British Journal of Political Science*, n. 4, p. 1-16, 1974.

_____. *Justice*. 2.ed. London: MacMillan, 2001.

DONALDSON, T Moral Minimums for Multinationals. *Ethics and International Affairs*, n. 3, p. 163-82, 1989.

FRIEDMAN, M. The Social Responsibilities of Business is to Increase Profits. *New York Times Magazine*, 13 Sep. 1970.

GEWIRTH, A. *Human Rights*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, p. 201.

HUNT, P. *Reclaiming Social Rights*. Aldershot: Dartmouth, 1996.

JACKMAN, M. Constitutional Rhetoric and Social Justice: Reflections on the Justiciability Debate. In: BAKAN, J.; SCHNEIDERMAN, D. (Eds.) *Social Justice and the Constitution: Perspectives on a Social Union for Canada*. 1992.

LUBAN, D. Just War and Human Rights. In: BEITZA, C. et al. *International Ethics*. Princeton: Princeton University Press, 1985. p. 209

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova Iorque: ONU, 1948.

PAUL, J. (Ed). *Reading Nozick*. [U.S.A.]: Blackwell, 1982.

POGGE, T. *Severe Poverty as a Human Rights Violation*. 2003. (mimeografado).

_____, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002.

SEN, A. K. The Moral Standing of the Market. *Social Philosophy and Policy*, n. 2, p. 1-19, 1985.

SHUE, H. *Basic Rights*. Princeton: Princeton University Press, 1980.

UMA TEORIA DA JUSTIÇA. Oxford: Oxford University Press, 1972.

TURK, D. The Realization of Economic, Social and Cultural Rights, New York: United Nations, 1992. (E/CN4/Sub2/1992/16; 184). In: HUNT, P. *Reclaiming Social Rights*. Aldershot: Dartmouth, 1996, p. 27.

UNESCO. *Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: An Integrated Strategy*. Paris: UNESCO, 2003. (Working Paper).

POBREZA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

*Flavia Piovesan**

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é propor uma reflexão a respeito da pobreza como violação de direitos humanos, sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Para tanto, preliminarmente, será enfocada a concepção contemporânea de direitos humanos, à luz do sistema internacional de proteção, avaliando-se o seu perfil, os seus objetivos, a sua lógica e principiologia. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada “Era dos Direitos”, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo, como atenta Thomas Buergenthal¹. Considerando esta concepção, indaga-se: constituiria a pobreza uma forma de violação aos direitos humanos?

Em um segundo momento, serão avaliados os principais desafios e perspectivas para a implementação do direito à inclusão social na ordem contemporânea, a fim de que o valor dos direitos humanos assuma a centralidade referencial a orientar a agenda internacional contemporânea.

* Procuradora do Estado de São Paulo.

¹ BUERGENTHAL (1991). No mesmo sentido, afirma HENKIN *et alii* (1993): “O Direito Internacional pode ser classificado como o Direito anterior à Segunda Guerra Mundial e o Direito posterior a ela. Em 1945, a vitória dos aliados introduziu uma nova ordem com importantes transformações no Direito Internacional.”

2. COMO COMPREENDER A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS? À LUZ DESTA CONCEPÇÃO, CONSTITUIRIA A POBREZA UMA FORMA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS?

Enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas². Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução³. Considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se, neste estudo, a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada

² Ver BOBBIO (1988).

³ Ver: ARENDT (1979); LAFER (1988). No mesmo sentido, afirma SACHS (1998a): “Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos”. Para ROSAS (1995): “O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente.”

pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais, ciganos,... O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça – a raça pura ariana. No dizer de Ignacy Sachs, o século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial⁴.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduce a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: “Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a

⁴ Ver: SACHS (1998b).

existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)".⁵

A Declaração Universal de 1948, na qualidade de marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a conversão destes direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Kathryn Sikkink: “O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados.”⁶

⁵ Ver: ESPIELL (1986).

⁶ SIKKINK (1993) p.413. Acrescenta a mesma autora: “Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional.” p. 441.

Fortalece-se, assim, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes conseqüências:

- 1^a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, transita-se de uma concepção “hobbesiana” de soberania centrada no Estado para uma concepção “kantiana” de soberania centrada na cidadania universal)⁷;
- 2^a) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos. Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: “Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a

⁷ Para LAFER (1999), de uma visão ex parte príncipe, fundada nos deveres dos súditos com relação ao Estado passa-se a uma visão ex parte populi, fundada na promoção da noção de direitos do cidadão.

fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade”.⁸

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Como leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais⁹.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de parâmetros protetivos mínimos relativos aos direitos humanos. Neste

⁸ PEREIRA & QUADROS (1993) acrescentam: “As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, econômica, social, cultural, científica, técnica, etc. Mas dentre elas o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política”. Na visão de FIX-ZAMUDIO (1991): “(...) o estabelecimento de organismos internacionais de tutela dos direitos humanos, que o destacado tratadista italiano Mauro Cappelletti tem qualificado como jurisdição constitucional transnacional, enquanto controle judicial da constitucionalidade das disposições legislativas e de atos concretos de autoridade, tem alcançado o Direito interno, particularmente a esfera dos direitos humanos e tem se projetado no âmbito internacional e inclusive comunitário.”

⁹ BOBBIO (1988). *Op. Cit.* p. 30.

sentido, cabe destacar que, até agosto de 2002, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 148 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 145 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 130 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 162 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 170 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes.¹⁰

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Adicionalmente, há um incipiente sistema árabe e a proposta de criação de um sistema regional asiático. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelo sistema americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. O propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos – garantindo os mesmos direitos – é, pois, no sentido de ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos. O que importa é o grau de eficácia da proteção, e, por isso, deve ser aplicada a norma que, no caso concreto, melhor proteja a vítima. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior

¹⁰ A respeito, consultar UNDP (2002).

efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade¹¹. Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.”

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, revigorando o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração de 1948. Note-se que, enquanto consenso do “pós Guerra”, a Declaração de 1948 foi adotada por 48 Estados, com 8 abstenções. Assim, a Declaração de Viena de 1993 estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. A Declaração de Viena afirma ainda a interdependência entre os valores dos Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece

¹¹ Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança contemplam não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos.

qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.

Como aludem Asbjorn Eide e Allan Rosas: “Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos”.¹²

Neste contexto, a afirmação dos direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos humanos implica cinco conseqüências:

- 1) mapear o campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, fixando os delineamentos e o alcance destes direitos, o que apontaria ao direito à inclusão social, demarcando a pobreza como violação de direitos humanos;
- 2) criar proteção especial aos grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais de violação destes direitos;
- 3) identificar o campo da responsabilidade em face da violação a estes direitos, na perspectiva de correlação entre direitos e deveres;

¹² EIDE & ROSAS (1995) p.17-18.

- 4) avaliar quais os agentes responsáveis por estas violações; e
- 5) adotar mecanismos para a efetivação do direito à inclusão social e para o enfrentamento da pobreza enquanto violação de direitos humanos

A compreensão do direito à inclusão social ou da pobreza como violação a direitos humanos demanda ainda que se recorra ao direito ao desenvolvimento. Para desvendar o alcance do direito ao desenvolvimento, importa realçar, como afirma Celso Lafer, que, no campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a consequência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos (herança liberal patrocinada pelos EUA) e os direitos econômicos, sociais e culturais (herança social – legado do socialismo – patrocinada pela então URSS). Neste cenário, surge o “empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento”.¹³

É, assim, adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Para Allan Rosas: “A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a Declaração de 1986 endossa a importância da participação. (...) Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. (...) Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional. (...)”¹⁴

¹³ LAFER (1999). Op. Cit.

¹⁴ ROSAS (1995). Op. Cit. p. 254-255.

O artigo 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, consagra que: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento.” Adiciona o artigo 4º da Declaração que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária. No entender de Mohammed Bedjaqui: “Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição equitativa concernente ao bem-estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza.”¹⁵

O desenvolvimento há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen¹⁶. Acrescente-se ainda

¹⁵ BEDJAQUI (1991). p. 1182.

¹⁶ Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya SEN (2002) *Op. Cit.* p. 35-36 e p. 297: “Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura,... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas.” Sobre o direito ao desenvolvimento, ver também VASAK (1979).

que a Declaração de Viena, de 1993, enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. Reitere-se que a Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Transita-se, assim, à reflexão final:

3. QUAIS OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À INCLUSÃO SOCIAL NA ORDEM CONTEMPORÂNEA?

O enfrentamento desta questão remete a cinco desafios:

1) Consolidar e fortalecer o processo de afirmação do direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos

Os direitos humanos enquanto “adquirido axiológico” estão em constante processo de elaboração e redefinição.

Se, tradicionalmente, a agenda de direitos humanos centrou-se na tutela de direitos civis e políticos, sob o forte impacto da “voz do Norte”, testemunha-se, atualmente, a ampliação desta agenda tradicional, que passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais, no direito ao desenvolvimento, no direito à inclusão social e na pobreza como violação de direitos. Este processo permite ecoar a “voz própria do Sul”, capaz de revelar as preocupações, demandas e prioridades desta região.

São, assim, necessários avanços na expansão contínua do alcance conceitual de direitos humanos, contemplando as necessidades básicas de justiça social. Neste cenário, é

fundamental consolidar e fortalecer o processo de afirmação do direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos.

2) Incorporar o enfoque de gênero, raça e etnia na concepção do direito à inclusão social e da pobreza como violação a direitos humanos, bem como criar políticas específicas para a tutela de grupos socialmente vulneráveis

A efetiva proteção do direito à inclusão social demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da pobreza. Isto é, o direito à inclusão social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, acrescidas do valor da diversidade.

Ao processo de expansão dos direitos humanos soma-se o processo de especificação de sujeitos de direitos.

A primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nesta ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Neste cenário, as mulheres, as crianças, a população afro-descendente, os migrantes, as pessoas portadoras de deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

Para Nancy Fraser, a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades. Vale dizer: justiça social somada ao reconhecimento das diferenças (direito à identidade). O reconhecimento não pode reduzir-se à distribuição e nem tampouco a distribuição não pode reduzir-se ao reconhecimento (a título exemplificativo, cite-se o caso de um banqueiro negro em Wall Street que não pode conseguir um táxi; cite-se ainda o caso de um trabalhador branco que é demitido porque houve cortes de funcionários. Há, assim, o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento. No mesmo sentido, Boaventura de Souza Santos afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permite a realização da igualdade¹⁷.

Ainda Boaventura acrescenta: “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”¹⁸.

Considerando os processos de “feminização” e “eticização” da pobreza, percebe-se que as maiores vítimas de violação dos direitos econômicos, sociais e culturais, na experiência brasileira, são as mulheres e as populações afro-descendentes. Daí a necessidade de adoção, ao lado das políticas universalistas, de políticas específicas, capazes de dar visibilidade a sujeitos de direito com maior grau de vulnerabilidade, visando ao pleno exercício do direito à inclusão social.

Adicione-se, ainda, o componente democrático a orientar a formulação de tais políticas públicas. Isto é, há que se assegurar o direito à efetiva participação de grupos sociais no

¹⁷ A respeito, ver SANTOS (2003). p.25-68 e p.425-461.

¹⁸ Idem.

que tange à formulação de políticas que diretamente lhes afetem. A sociedade civil clama por maior transparência, democratização e “accountability” na gestão do orçamento público e na construção e implementação de políticas públicas.

3) Otimizar a justiciabilidade e a acionabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, fortalecendo a efetivação do direito à inclusão social

Como recomendou a Declaração de Viena de 1993, é fundamental adotar medidas para assegurar a maior justiciabilidade e exigibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que introduza a sistemática de petições individuais) e a elaboração de indicadores técnico-científicos capazes de mensurar os avanços na implementação destes direitos.

No sistema global, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas contempla o mecanismo dos relatórios a serem encaminhados pelos Estados, como forma de monitoramento dos direitos que enuncia. Já no sistema regional interamericano, há a previsão do sistema de petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a denúncia de violação do direito à educação e dos direitos sindicais, enunciados no Protocolo de San Salvador. Além de instituir a sistemática de petição no âmbito global, mediante a adoção de Protocolo Facultativo, é também essencial otimizar o uso deste mecanismo regional, qual seja, o direito de petição, para a proteção do direito à educação e de direitos sindicais. Ademais, há que se potencializar a litigância dos demais direitos econômicos, sociais e culturais, por meio, inclusive da violação de direitos civis como “porta de entrada” para demandas afetas aos desc. A título ilustrativo, merecem destaque os casos: a) fornecimento de medicamentos para portadores do vírus HIV (com fundamento na violação ao artigo 4º da Convenção

Americana – direito à vida); b) demissão sumária de trabalhadores (com fundamento na violação do devido processo legal – caso Baena Ricardo x Panamá).

Percebe-se a potencialidade da litigância internacional em propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos. Esta é a maior contribuição que o uso do sistema internacional de proteção pode oferecer: fomentar progressos e avanços internos na proteção dos direitos humanos em um determinado Estado.

A incorporação da sistemática de petição individual, ademais, é reflexo do processo de reconhecimento de novos atores na ordem internacional, com a conseqüente democratização dos instrumentos internacionais. Se os Estados foram ao longo de muito tempo os protagonistas centrais da ordem internacional, vive-se hoje a emergência de novos atores internacionais, como as organizações internacionais, os blocos regionais econômicos, os indivíduos e a sociedade civil internacional (ex: organizações não-governamentais internacionais). O fortalecimento da sociedade civil internacional, mediante um *network* que alia e fomenta uma rede de interlocução entre entidades locais, regionais e globais, bem como a consolidação do indivíduo como sujeito de direito internacional demandam a democratização dos instrumentos internacionais. Demandam, ainda, o acesso aos mecanismos internacionais e à própria justiça internacional.

O surgimento de novos atores internacionais requer a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A título de exemplo, merece destaque o Protocolo n.11 do sistema regional europeu, que permitiu o acesso direto do indivíduo à Corte Européia de Direitos Humanos. Acrescente-se ainda a recente aprovação do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, de 1999, que incorpora a sistemática de petição individual. Neste mesmo sentido, cabe menção ao projeto de Protocolo Facultativo ao Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, do mesmo modo, introduz o direito de petição individual.

Contudo, vale ressaltar a resistência de muitos Estados em admitir a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, especialmente no que tange à aceitação da sistemática de petição individual. Esta sistemática cristaliza a capacidade processual do indivíduo no plano internacional, “constituindo um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica”, como leciona Antônio Augusto Cançado Trindade¹⁹.

Com efeito, ainda é grande a resistência de muitos Estados em aceitar as cláusulas facultativas referentes às petições individuais e comunicações interestatais. Basta destacar que: a) dos 147 Estados-partes do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos apenas 97 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (tendo ratificado o Protocolo Facultativo para este fim); b) dos 124 Estados-partes na Convenção contra a Tortura, apenas 43 Estados aceitam o mecanismo das comunicações interestatais e das petições individuais (nos termos dos artigos 21 e 22 da Convenção); c) dos 157 Estados-partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial apenas 34 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (nos termos do artigo 14 da Convenção); e, finalmente, d) dos 168 Estados-partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, apenas 21 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais, tendo ratificado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

Faz-se ainda fundamental que os tratados de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais possam contar com

¹⁹ Ver TRINDADE (1991). p. 8.

uma eficaz sistemática de monitoramento, prevendo os relatórios, as petições individuais e as comunicações interestatais. Seria importante acrescentar ainda a sistemática das investigações “in loco”, apenas prevista na Convenção contra a Tortura e no Protocolo Facultativo à CEDAW. Neste cenário, é fundamental encorajar os Estados a aceitar estes mecanismos. Não é mais admissível que Estados aceitem direitos e neguem as garantias de sua proteção.

Além destes mecanismos, é crucial que se fomente a elaboração de indicadores técnico-científicos para avaliar o cumprimento e a observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente no que tange à sua necessária progressividade e proibição de retrocesso social.

Outra estratégia é propiciar a visita de relatores especiais da ONU ou da OEA sobre temas afetos aos direitos econômicos, sociais e culturais. As relatorias temáticas constituem um eficaz meio de catalisar as atenções e dar visibilidade a determinada violação de direitos humanos, bem como de propor recomendações. Mais que simbolizar um diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos em determinado país, a maior contribuição da atuação dos relatores, na elaboração de relatórios, está em estes servirem de instrumento para obtenção de avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos em determinado país. A respeito, vide o positivo impacto da visita no Brasil do relator da ONU para a Tortura, em 2000. Adicione-se ainda o impacto da visita do relator sobre o direito à alimentação no Brasil, em 2002.

Destaca-se, ainda, a inédita experiência no Brasil de adoção de relatorias temáticas sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, sob inspiração das relatorias da ONU. Foram, assim, criadas as relatorias para: a) saúde; b) moradia; c) educação; d) alimentação; e) trabalho; e f) meio ambiente. Tal como no sistema da ONU, a proposta é que tais relatorias formulem um diagnóstico da situação destes direitos e apontem recomendações para assegurar o pleno exercício de tais direitos.

Em suma, são necessários esforços para otimizizar a justiciabilidade e a acionabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, fortalecendo a efetivação do direito à inclusão social.

4) Incorporar a pauta social de direitos humanos na agenda das instituições financeiras internacionais, das organizações regionais econômicas e do setor privado

Para enfrentar a pobreza como forma de violação de direitos humanos e para reforçar o direito à inclusão social, não basta apenas a implementação dos direitos humanos pelo Estado. A própria Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e o PIDESC enfatizam tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional. O artigo 4º da Declaração realça que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

No contexto da globalização econômica, faz-se premente a incorporação da agenda de direitos humanos por atores não-estatais. Neste sentido, surgem três atores fundamentais: a) agências financeiras internacionais; b) blocos regionais econômicos; e c) setor privado.

Com relação às agências financeiras internacionais, há o desafio de que os direitos humanos possam permear a política macroeconômica, de forma a envolver a política fiscal, a política monetária e a política cambial. As instituições econômicas internacionais devem levar em grande consideração a dimensão humana de suas atividades e o forte impacto que as políticas econômicas podem ter nas economias locais, especialmente em um mundo cada vez mais globalizado²⁰.

²⁰ Cf. ROBINSON (1999). Adiciona ROBINSON (1999): “A título de exemplo, um economista já advertiu que o comércio e a política cambial podem ter maior impacto no desenvolvimento dos direitos das crianças que propriamente o alcance do orçamento dedicado à saúde e educação. Um incompetente diretor do Banco Central pode ser mais prejudicial aos direitos das crianças que um incompetente Ministro da Educação”.

Embora as agências financeiras internacionais estejam vinculadas ao sistema das Nações Unidas, na qualidade de agências especializadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, carecem da formulação de uma política vocacionada aos direitos humanos. Tal política é medida imperativa para o alcance dos propósitos da ONU e, sobretudo, para a coerência ética e principiológica que há de pautar sua atuação. A agenda de direitos humanos deve ser, assim, incorporada no mandato de atuação destas agências.

Há que se romper com os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica includente voltada para a promoção dos direitos humanos, consagrada nos relevantes tratados de proteção dos direitos humanos da ONU (com destaque ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e, por outro lado, a tônica excludente ditada pela atuação especialmente do Fundo Monetário Internacional, na medida em que a sua política, orientada pela chamada “condicionalidade”, submete países em desenvolvimento a modelos de ajuste estrutural incompatíveis com os direitos humanos²¹.

²¹ Afirma SACHS (1999), p. 8 *apud* STEINER & ALSTON (2000): “Aproximadamente 700 milhões de pessoas – as mais empobrecidas – estão em débito perante os países ricos. Os chamados “Highly Indebted Poor Countries” (países pobres altamente endividados) compõem um grupo de quarenta e duas economias financeiramente falidas e largamente desestruturadas. Eles devem mais de \$100 milhões em dívida não paga ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, a demais Bancos de desenvolvimento e governos (...). Muitos deste empréstimos foram feitos em regimes tirânicos para responder aos propósitos da Guerra Fria. Muitos refletem idéias equivocadas do passado. (...) O Jubileu 2000, uma organização que tem o apoio de pessoas tão diversas como o Papa João Paulo II, Jesse Jackson e Bono, o cantor de rock, tem defendido a eliminação da dívida externa dos países mais pobres do mundo. A idéia é frequentemente vista como irrealista, mas são os realistas que fracassam ao compreender as oportunidades econômicas da ordem contemporânea. (...) Em 1996, o FMI e o Banco Mundial anunciaram um programa de grande impacto, mas sem prover um diálogo verdadeiro com os países afetados. Três anos depois, estes planos fracassaram. Apenas 2 países, Bolívia e Uganda, receberam \$200 milhões, enquanto que 40 países aguardam na fila. No mesmo período, a bolsa de valores dos países ricos cresceu mais de \$5 trilhões, mais que 50 vezes que o débito dos quarenta e dois países pobres. Assim, é um jogo cruel dos países mais ricos do mundo protestar que eles não teriam como cancelar as dívidas.”

Quanto aos blocos regionais econômicos, vislumbram-se, do mesmo modo, os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica excludente do processo de globalização econômica e os movimentos que intentam reforçar a democracia e os direitos humanos como parâmetros a conferir lastro ético e moral à criação de uma nova ordem internacional. De um lado, portanto, lança-se a tônica excludente do processo de globalização econômica e, de outro lado, emerge a tônica incluyente do processo de internacionalização dos direitos humanos, somadas ao processo de incorporação das cláusulas democráticas e direitos humanos pelos blocos econômicos regionais. Embora a formação de blocos econômicos de alcance regional, tanto na União Européia, como no Mercosul, tenha buscado não apenas a integração e cooperação de natureza econômica, mas posterior e paulatinamente a consolidação da democracia e a implementação dos direitos humanos nas respectivas regiões (o que se constata com maior evidência na União Européia e de forma ainda bastante incipiente no Mercosul), observa-se que as cláusulas democráticas e de direitos humanos não foram incorporadas na agenda do processo de globalização econômica.

No que se refere ao setor privado, há também a necessidade de acentuar sua responsabilidade social, especialmente das empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 (cem) maiores economias mundiais, 51 (cinquenta e uma) são empresas multinacionais e 49 (quarenta e nove) são Estados nacionais. Por exemplo, importa encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio; demandar sanções comerciais a empresas violadoras dos direitos sociais; adotar a “taxa Tobin” sobre os investimentos financeiros internacionais, dentre outras medidas.

5) Reforçar a responsabilidade do Estado na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à inclusão social, bem como na pobreza como violação de direitos humanos

Por fim, considerando os graves riscos do processo de desmantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, há que se redefinir o papel do Estado sob o impacto da globalização econômica. Há que se reforçar a responsabilidade do Estado no tocante à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Como adverte Asbjorn Eide: “Caminhos podem e devem ser encontrados para que o Estado assegure o respeito e a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a preservar condições para uma economia de mercado relativamente livre. A ação governamental deve promover a igualdade social, enfrentar as desigualdades sociais, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar um desenvolvimento humano sustentável. A relação entre governos e mercados deve ser complementar. (...) Onde a renda é igualmente distribuída e as oportunidades razoavelmente equânimes, os indivíduos estão em melhores condições para tratar de seus interesses e há uma menor necessidade de despesas públicas por parte do Estado. Quando, por outro lado, a renda é injustamente distribuída, a demanda por iguais oportunidades e igual exercício de direitos econômicos, sociais e culturais requer maior despesa estatal, baseada em uma tributação progressiva e outras medidas.”²²

²² EIDE (1995) *Op. Cit.* p. 383 acrescenta: “Onde a renda é igualmente distribuída e as oportunidades razoavelmente equânimes, os indivíduos estão em melhores condições para tratar de seus interesses e há uma menor necessidade de despesas públicas por parte do Estado. Quando, por outro lado, a renda é injustamente distribuída, a demanda por iguais oportunidades e igual exercício de direitos econômicos, sociais e culturais requer maior despesa estatal, baseada em uma tributação progressiva e outras medidas. Paradoxalmente, entretanto, a tributação para despesas públicas nas sociedades igualitárias parece mais bem vinda que nas sociedades em que a renda é injustamente distribuída.”

No mesmo sentido, pontua Jack Donnelly: “Mercados livres são economicamente análogos ao sistema político baseado na regra da maioria, sem contudo a observância aos direitos das minorias. As políticas sociais, sob esta perspectiva, são essenciais para assegurar que as minorias, em desvantagem ou privadas pelo mercado, sejam consideradas com o mínimo respeito na esfera econômica. (...) Os mercados buscam eficiência e não justiça social ou direitos humanos para todos.”²³

Acrescente-se ainda que a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os Estados têm, assim, o dever de respeitar, proteger e implementar os desc enunciados no Pacto. Este Pacto, que conta atualmente com a adesão de 145 Estados-partes, enuncia um extenso catálogo de direitos, que inclui o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a formar sindicatos e a eles se filiar, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, à previdência social, à saúde, etc. Nos termos em que estão previstos pelo Pacto, estes direitos apresentam realização progressiva, estando condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas medidas, até o máximo de seus recursos disponíveis²⁴, com vistas a alcançar progressivamente a

²³ Ver em DONNELLY (1998) e (2001): “Aliviar o sofrimento da pobreza e adotar políticas compensatórias são funções do Estado e não do mercado. Estas são demandas relacionadas à justiça, a direitos e a obrigações e não à eficiência. (...) Os mercados simplesmente não podem tratá-las – porque não são vocacionados para isto.”

²⁴ Cabe realçar que tanto os direitos sociais, como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto que os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se assegura direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e direito à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato

completa realização desses direitos (artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto)²⁵. Como afirma David Trubek: “Os direitos sociais, enquanto *social welfare rights* implicam a visão de que o Governo tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos”.

Reitere-se que, em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdade.(...) A negação da liberdade econômica implica a negação da liberdade social e política.”²⁶

Se os direitos civis e políticos mantêm a democracia dentro de limites razoáveis, os direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados aos mercados. Mercados e eleições, por si só, não são suficientes para assegurar direitos humanos para todos.²⁷

eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou, do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo.

²⁵ A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n. 3” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2º, parágrafo 1º, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos.

²⁶ Ver SEN (1999). p.08.

²⁷ DONNELLY (1998). *Op. Cit.* p. 160.

Diante destes desafios resta concluir pela crença na implementação dos direitos humanos, como a única plataforma emancipatória de nosso tempo. Hoje, mais do que nunca, há que se inventar uma nova ordem, mais democrática e igualitária, capaz de celebrar a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos e que, sobretudo, tenha a sua centralidade no valor da absoluta prevalência da dignidade humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, H. *As origens do totalitarismo*. Rio de Janeiro: s.ed., 1979.

BEDJAQUI, M. The Right to Development. In: _____ (Ed.) *International Law: Achievements and Prospects*, 1991. p. 1182.

BOBBIO, N. *Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BUERGENTHAL, T. Prólogo. In: TRINDADE, A. A. C. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991, p.xxxi.

DONNELLY, J. Ethics and International Human Rights. In: UNITED NATIONS UNIVERSITY. *Ethics and International Affairs*. Tokyo: United Nations University Press, 2001. p.153.

_____. *International Human Rights*. Boulder: Westview Press, 1998. p.160.

EIDE, A. Obstacles and Goals to be Pursued. In: _____; _____; KRAUSE, C. *Economic, Social and Cultural Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. p.383.

EIDE, A.; ROSAS, A. Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. In: _____; _____; KRAUSE, C. *Economic, Social and Cultural Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

_____; _____; KRAUSE, C. *Economic, Social and Cultural Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

ESPIELL, H. G. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. San José: Libro Libre, 1986. p. 16-17.

FIX-ZAMUDIO, H. *Proteccion juridica de los derechos humanos*. México: Comision Nacional de Derechos Humanos, 1991. p.184.

HENKIN, L et al, *International Law: Cases and materials*, 3. ed. Minnesota: West Publishing, 1993. p. 3.

LAFER, C. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 145.

_____. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p.134.

PEREIRA, A. G.; QUADROS, F. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 661.

ROBINSON, M. *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*. Zurich: UNHCHR, 1999. Disponível em: <www.unhchr.org>. Consultado em: 1 Jul. 1999.

ROSAS, A. The Right to Development. In: EIDE, A.; ROSAS, A.; KRAUSE, C. *Economic, Social and Cultural Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995. p. 254-255.

ROSAS, A. So-Called Rights of the Third Generation. In: EIDE, A.; ROSAS, A.; KRAUSE, C. *Economic, Social and Cultural Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995. p. 243.

SACHS, I. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: _____ . *Direitos humanos no século XXI*, 1998a. p.156.

_____. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos, *Estudos Avançados*, v. 12, n. 33, 1998b, p.149.

_____. Release the Poorest Countries for Debt Bondage, *International Herald Tribune*, 12 -13 Jun. 1999.

SANTOS, B. de S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: _____. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999. p.08.

_____. *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002.

SIKKINK, K. *Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America*. Massachusetts: International Organizations Foundation, Massachusetts Institute of Technology, 1993.

STEINER, H.; ALSTON, P. *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. p.1329-1330.

TRINDADE, A. A. C. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

UNITED NATIONS. *General Comment n.3*. New York: UN, 1990. (Document E/1991/23).

UNDP. *Human Development Report, 2002*. New York: UNDP, Oxford University Press, 2002.

VASAK, K. *For Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity*. New York: International Institute of Human Rights, 1979.

O PROGRAMA FOME ZERO

*Frei Betto**

O objetivo deste ensaio é anunciar e compartilhar o desenho, os objetivos, a metodologia e a formatação do programa Fome Zero, prioritário do Governo Lula. Esse programa não nasceu em janeiro de 2003; nasceu em janeiro de 1990, quando o candidato Lula perdeu as eleições, no ano anterior, para o candidato Collor. Na ocasião, através do Instituto Cidadania e do Governo Paralelo, elaborou-se uma política de segurança alimentar para o Brasil. Esse programa, que atravessou as três últimas campanhas eleitorais do candidato Lula foi, inicialmente, elaborado pelo pai do Ministro José Graziano, o companheiro José Gomes da Silva, já falecido, unanimidade nacional na sua competência em política agrária e em política de segurança alimentar.

Segurança alimentar é uma questão de segurança nacional. Várias nações descobriram, a partir da 1ª Guerra Mundial, que a alimentação é uma arma. Há ameaça de escassez ou extinção de alimentação em algumas regiões do planeta e, portanto, um país que tem uma política estratégica, de longo prazo, deve ter uma política de segurança alimentar.

Apenas em 2002, durante a campanha eleitoral, é que a proposta ganhou a marca Fome Zero e, uma vez eleito, o presidente Lula, já no dia do resultado da eleição, anunciou à nação que esse seria o carro-chefe da sua administração. Isso

* Assessor Especial do Presidente da República e Coordenador da Mobilização Social para o Programa Fome Zero

tem a ver com um fator objetivo, que é um escândalo, de vivermos num país que é um dos maiores produtores mundiais de alimentos e, no entanto, um terço da população, cerca de 44 milhões de pessoas ou pouco mais de 9 milhões de famílias, vivem em insegurança alimentar.

O primeiro português que pisou aqui, Pero Vaz de Caminha, já se deu conta de que “em se plantando, tudo dá”. Portanto, a fome no Brasil traz essa conotação de escândalo, na medida em que vivemos na terra da fartura, onde não há nenhuma catástrofe natural, apesar das dimensões continentais do país e, ao contrário de nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos, aqui não há neve, deserto, terremoto, vulcões, furacões. No entanto, há fome, o que é injustificável, a não ser pelo descaso de tantos governos que, na verdade, nunca se empenharam na questão social. Para muitos deles, a questão social era um derivativo de primeira-dama.

O presidente Lula é o primeiro da história do Brasil que não vem da pobreza, mas da miséria. O Brasil teve um único presidente que veio da pobreza, Nilo Peçanha. Mas Lula veio da miséria. Passou fome, teve uma história trágica de infância. Para ele, erradicar a fome no Brasil é um compromisso atávico, moral. Como se acaba com uma mazela social? Só há uma receita, que o Brasil aplicou para erradicar a sua maior mazela, a escravidão. Em nenhum país das três Américas ela durou tanto quanto aqui. Foram 358 anos, e durante 300 anos a escravidão foi considerada tão natural quanto o dia e a noite, e só foi erradicada oficialmente quando se transformou num fato político. Também muitas gerações conviveram, no Brasil, com a fome, sem se importar, mas na medida em que transformarmos a fome num fato político, ela há de acabar no Brasil, como acabou a escravidão.

Um exemplo de que a despolitização das questões sociais faz com que elas perdurem e se aprofundem são as campanhas mundiais em prol da erradicação do vírus HIV. Há contribuições milionárias, mobilizações de grandes sumidades de Hollywood,

empresários como Bill Gates que, anualmente, doam milhões de dólares para as pesquisas da Aids, e é bom que isso aconteça. O escândalo é que, se chegarmos em Santa Mônica, na Califórnia, e abrirmos a lista telefônica, vamos encontrar o número da Fundação Elizabeth Taylor contra Aids, e isso é bom, mas jamais encontraremos o número da Fundação Elizabeth Taylor contra a fome. O que significa isso? Significa um terrível preconceito de classe. A Aids não faz distinção de classe. A fome, sim; que os pobres morram, isso não nos importa. Então não há 0,01 por cento de mobilização mundial para acabar com a fome no mundo. Até porque acabar com a fome no mundo é acabar com a desigualdade social.

Não há política de erradicação da fome sem distribuição de renda, sem tocar nas estruturas, ou seja, se não se toca nas questões estruturais não é possível resolver a questão social e, no Governo Lula, a lógica se inverteu: a economia é meio e o social é fim. A economia é a ferramenta e o social é objetivo primordial do governo. Por isso, ao ser empossado, o Presidente priorizou os mais pobres entre os pobres, os famintos que, aliás, diga-se de passagem, não votaram nele, porque, segundo todas as pesquisas de campanha, era nas classes C e D que havia os maiores índices de rejeição, talvez até por causa daquele princípio denunciado por Marx e, mais tarde, pelo psicanalista Franz Fanon num livro clássico, *Os Condenados da Terra*, que diz que, devido à sua baixa auto-estima, o pobre não elege outro pobre, por não acreditar que alguém na sua condição pode ser capaz de algo. Ele cria tamanha dependência, como trabalhou o professor Paulo Freire em relação ao opressor, que internaliza, na sua consciência, os paradigmas do opressor, e o velho Marx já tinha constatado que jamais nenhum país miserável faria revolução. De fato, não é o lumpemproletariado a classe mais revolucionária, como a história do Brasil revela. Foi no setor mais bem pago da classe trabalhadora, os metalúrgicos do ABC, que surgiram os movimentos mais progressistas, e não entre os setores mais

deserdados. Daí a importância de se estabelecer um plano estratégico de erradicação da fome para quatro anos.

O Fome Zero não é um programa assistencialista, ao contrário da maioria das atividades de combate à fome existentes no Brasil. É um programa de inserção social, o que significa que, quanto menos a família beneficiária depender do programa, maior o seu êxito. Ela tem que ser alçada da exclusão para a inclusão social. No Fome Zero é menos importante distribuir alimentos do que gerar renda, trabalho e resgatar a auto-estima e a cidadania. Não se exige nota fiscal dos beneficiários, a menos que o comerciante local a emita. Não há de ser o governo que vai incentivar a sonegação. Quando se pede algum comprovante, não é por desconfiança do consumidor beneficiário, mas para que o programa possa avaliar como está evoluindo na educação nutricional; por exemplo, se está conseguindo vencer vícios alimentícios que todos nós brasileiros trazemos, porque somos analfabetos em matéria de nutrição. Ao contrário dos chineses, os brasileiros não sabem o que ingerem; ingerem substâncias altamente danosas à saúde, por ignorância, porque não fomos educados para a nutrição.

Ao contrário dos chineses, não sabemos quais são os alimentos que convêm ser ingeridos pela manhã, porque melhoram a nossa disposição para enfrentar o dia, e quais os que devem ser ingeridos à noite, porque nos preparam para um bom repouso. Sequer temos uma educação para a deglutição. O brasileiro sequer sabe mastigar, tem uma tendência a ingerir os alimentos sem permitir que o organismo trabalhe como uma usina química para tornar mais fácil a sua absorção. Disso decorre uma série de problemas de saúde pela má nutrição ou pela insuficiência nutricional. Por exemplo, na região do semiárido, que é uma das prioridades do Fome Zero, as pessoas passam o mês inteiro consumindo macaxeira ou feijão, quando poderiam consumir outros produtos. Então é preciso que essa comprovação permita

saber se a família passou a ingerir legumes, verduras, frutas, alimentos muito positivos na nossa nutrição.

O Fome Zero é um programa de todo o governo, embora elaborado e monitorado por um ministério, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para o qual todas as políticas sociais devem convergir. A posteriori, constatamos que as iniciais formam a palavra MESA. No desenho do programa, colocamos um COPO, um PRATO, um SAL e um TALHER, ou seja, é preciso que em cada Estado do Brasil haja um CONSEA, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e que, a exemplo do CONSEA Federal, os Conselhos Estaduais sejam integrados por dois terços de representantes da sociedade civil organizada e um terço por representantes do poder público. O governo faz um apelo: que em cada município sejam mobilizados a sociedade civil, as entidades, associações, igrejas, ONGs, sindicatos, clubes de serviço que trabalham com a população carente; que essas instituições, entidades e organizações se organizem em função da instituição do CONSEA, pressionando o poder público para que isso seja formatado o quanto antes, porque assim o Fome Zero se tornará um programa nacional.

Para 2003, o Programa tem cinco prioridades: o semiárido nordestino, incluindo os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri; as aldeias indígenas em estado de subnutrição; os acampamentos e assentamentos rurais; a população que vive nos e dos lixões; e as comunidades quilombolas, que são mais de 1.000 em todo país. Até dezembro de 2003, o programa, que hoje já atinge 191 municípios, chegará a dois mil municípios com recursos do governo federal. Porém, qualquer município que já tenha estabelecido o seu CONSEA, e que tenha o programa em andamento, pode e deve agilizar-se para implantá-lo, porque o FOME ZERO não é propriedade do governo federal, e muito menos do poder público; é protagonismo da sociedade civil. Essa mobilização é que vai garantir o êxito do programa, que está acima de partidos, de credos, de ideologias etc.

O COPO significa Conselho Operativo do Programa Fome Zero. Em cada município, o CONSEA deve ter, como braço executivo, um COPO, para credenciar as entidades que receberão os alimentos doados. Existem entidades muito sérias que fazem, há anos, um trabalho com a população em estado de insegurança alimentar, como é o caso dos Vicentinos. É preciso averiguar quais são as entidades que fazem um trabalho sério e quais as que são apenas um cabide de empregos, disfarçadas em ONGs, mas que não atuam efetivamente junto à população carente. O COPO tem esse papel, mas também ajuda a recolher os alimentos, armazená-los e transportá-los. Cria um sistema de informação à população local sobre o programa.

O PRATO equivale aos comitês do Betinho, Programa de Ação Todos Pela Fome Zero. Se você juntar mais duas pessoas, você formou um PRATO. Vamos encher o prato dos famintos. O PRATO é essa grande rede de voluntários, em todo país, que vai, cada um deles, encontrar a sua maneira de participar do Fome Zero. O título do PRATO já revela que haverá uma boa margem de autonomia. Cada PRATO irá estabelecer o seu programa de ação Todos Pela Fome Zero. Não cabe ao CONSEA dizer o que cada PRATO irá fazer. O CONSEA pode até apelar aos PRATOS, mas o melhor é que o PRATO já tome a iniciativa de exercer uma série de atividades, assumindo as populações carentes dentro dos objetivos do Programa e das suas possibilidades. Se puder atuar numa creche, ou com filhos de uma comunidade que vive do lixão, ótimo. Se puder atuar com um pequeno segmento de população da rua, mas que assuma algum tipo de compromisso junto àqueles que vivem em estado de insegurança alimentar, ótimo. Os PRATOS também recolhem alimentos, aprendem a armazená-los, fazem com que cheguem às entidades que cuidam dessa população, evitando entregar diretamente à família ou à pessoa carente, para reduzir o nível de assistencialismo.

O SAL são os agentes de segurança alimentar. Cada agente acompanha um número de famílias beneficiárias. No caso do

semiárido, estamos priorizando as 500 famílias que vivem no estado de penúria. O cadastro feito pelo governo federal anterior não é confiável, daí a importância de recadastrar as famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo. Essas famílias têm um cartão alimentação, entregue preferencialmente à mulher e não ao marido, porque a mulher administra melhor a economia doméstica. Ela retira na Caixa Econômica, mensalmente, 50 Reais, e adquire alimentos, evitando bebidas alcoólicas, fumo e refrigerantes. Alguém pergunta: mas se o marido tomar o dinheiro da mulher e beber em cachaça na esquina? Quem trabalha com movimento popular sabe que, se isso acontecer, será uma única vez, porque a própria comunidade organizada vai impedir que aconteça de novo. Por exemplo, em Guaribas (PI), município piloto do Fome Zero, a primeira coisa que as famílias beneficiárias fizeram foi elencar quais os comerciantes que vendiam os produtos mais baratos do município, porque, quando o Fome Zero começou a ser implantado, alguns comerciantes subiram excessivamente os preços do produto. Essas famílias adquiriram um nível de consciência em apenas dois meses de Fome Zero, graças à organização que o programa implanta. Guaribas é uma região produtora de feijão e, todo ano, os atravessadores aparecem para comprar o produto. Como sempre, apareceram este ano e ofereceram 22 reais por saca de feijão e, pela primeira vez na história do município, o povo disse: “ninguém vai vender separadamente, a venda será comunitária, e vamos fazer leilão”. Resultado: graças ao Fome Zero, a saca de feijão foi vendida a 60 reais. Por aí se tem uma idéia do que representa a entrada do programa, no que diz respeito à inserção social, num pequeno município. Alguém pode dizer que 50 reais é muito pouco. É muito pouco considerado individualmente, mas se pensarmos que, num município como Guaribas, um dos cinco mais pobres do país, são 25 mil reais mensais em circulação, reativando a economia local, isso é uma revolução. Por isso, repito, que o mais importante no Fome Zero não é

distribuir alimento, porque o programa não quer incentivar a mendicância alimentícia, o programa quer promover a inserção social e, por isso, prefere distribuir dinheiro.

O Governo Federal não vai absorver as pequenas doações, que devem ser trabalhadas pelos municípios, de modo que cheguem o quanto antes a setores carentes. O Governo Federal só aceitará as grandes doações, que serão, preferencialmente, leiloadas pela CONAB e transformadas em dinheiro. Não haverá procissão de carretas atravessando o Brasil de sul ao norte, para o Nordeste, levando alimentos para serem distribuídos. Para saber como está indo o Fome Zero basta saber a resposta para esta pergunta: se cessarmos o trabalho amanhã, a população continua com fome ou terá alcançado a sua inserção social? É isso o Fome Zero: tanto mais exitoso, quanto mais rapidamente a família não depender dele e da solidariedade nacional.

Quem é e o que faz o agente de segurança alimentar? Preferencialmente, esse agente será um dos filhos das próprias famílias beneficiárias, que terá o seu primeiro emprego, de acompanhar mês a mês cada uma das 30, 40 famílias sob a sua guarda. Esse agente irá checar se os beneficiários estão freqüentando o curso de alfabetização, de cooperativismo, de microcrédito; se estão sendo feitas as hortas comunitárias; se está sendo feito o aproveitamento integral dos alimentos; entre outras questões. Ou seja, são esses agentes que vão garantir a progressiva inserção social de cada setor beneficiado, e todos eles serão capacitados por uma equipe de educação cidadã, que vai se multiplicar em tantas outras equipes, chamadas TALHER.

Talher é um instrumento de alimentação, mas é também a ressonância do espanhol *taller*, oficina, capacitação. A equipe do TALHER capacita o SAL, o agente de segurança alimentar, os monitores dos PRATOS e dos COPOS, porque não basta saciar a fome de pão, é preciso também saciar a fome de beleza e, como diz o poeta, a primeira é saciável; a segunda, infundável. Em outras palavras, se não trabalharmos a subjetividade dos

beneficiários, o programa corre o risco de fracassar. Se não trouxermos as pessoas para uma consciência de cidadania, o programa corre o risco de ficar no mero assistencialismo. Não queremos repetir no programa Fome Zero o erro dos países socialistas da Europa que, em nome do socialismo, ofereceram aos trabalhadores um futuro burguês e, de repente, como aconteceu com os operários da Alemanha Oriental, ficaram olhando para o outro lado do Muro e, vendo que os supostos explorados do outro lado tinham uma vida muito mais confortável que a deles, que eram proprietários dos meios de produção. Então disseram: “Que se dane o socialismo! Prefiro ser explorado, ter um carro novo e poder passar férias nas praias da Itália ou da Espanha, do que ser dono dos meios de produção e estar aqui ralando o ano inteiro e com carro de quatro gerações”. É isso que temos que evitar no programa, porque se ficarmos só no benefício material, que é o cartão, vamos formar uma nova geração de burgueses, individualistas, e o programa quer formar um grande mutirão de cidadãos participantes da vida social, como se formou nesse país ao longo dos últimos 40 anos, principalmente.

Conheço muitas experiências, mas vou falar daquela que me toca mais de perto, as Comunidades Eclesiais de Base. Através delas, dos cem mil núcleos de CEBs no país, formamos toda uma geração militante sem oferecer nenhuma contrapartida material. Dessa geração de CEBs, temos cinco ministros, sem falar de deputados federais, senadores e tantas outras lideranças. Conheci nas CEBs a Ministra da Assistência Social, Benedita da Silva; a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva; o Ministro José Fritsch, da Pesca; o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto; e o Ministro das Cidades, Olívio Dutra, na Pastoral Operária. Se foi possível criar uma geração cidadã através dos movimentos sociais, sem nenhuma contrapartida material, muito mais será se soubermos atrelar a fome de pão à fome de beleza, à educação cidadã; e isso é fundamental no desenho do programa.

O programa reúne políticas locais, feitas pelo município; políticas específicas, como é o caso do cartão alimentação; e políticas estruturais, as cinco reformas prioritárias do governo Lula: agrária, tributária, previdenciária, trabalhista e política. Há ainda a campanha nacional de alfabetização, e o braço hídrico do programa, Sede Zero. Por intuição de um agricultor, há 20 anos se descobriu que não se combate a seca, aprende-se a conviver com ela. Como disse o Presidente da República, combater a seca é a mesma coisa que combater a neve, ou seja, no Nordeste chove, só que chove muito em poucos dias. O segredo, descoberto por aquele cidadão, é como conservar a água da chuva. Ele inventou a cisterna de placa. O braço hídrico do Fome Zero é a ASA - Articulação no Semiárido, o maior fórum de entidades no Brasil. A ASA congrega mais de 700 entidades, sindicatos, ONGs, igrejas, etc, voltados para um programa de construção de 1 milhão de cisternas de captação da água da chuva via telhado das casas. A FEBRABAN, Federação dos Bancos, vai financiar a construção de 10 mil cisternas, e o Presidente liberou verba para a construção de mais 12 mil cisternas. É uma revolução na família beneficiada pela cisterna. Primeiro, porque, até então, essas famílias tinham suas crianças e mulheres andando longos percursos, diariamente, para captar água contaminada. De cada três crianças que morrem no Brasil, uma morre de água contaminada. Ou então dependiam do carro-pipa, um grande trambique eleitoralista dos maus políticos do semiárido. No momento em que se constrói a cisterna, a família tem que passar por um processo educativo. Ela capta, em dois dias de chuva, 16 mil litros de água potável, porque a primeira água deixa-se correr para lavar a atmosfera e os telhados; a segunda água, que vai direto para a cisterna, é potável, pode se beber durante oito ou nove meses. Ela abastece uma família de cinco pessoas até que cheguem as novas chuvas. Essa água é utilizada para dar de beber aos animais, na higiene doméstica, na cozinha. A água doméstica é conservada para a plantação em volta da casa, desde que não seja atirada diretamente na planta. Ela precisa ser filtrada, nos seus

componentes químicos, pela terra, e, por isso, precisa ser colocada a três palmos da plantação.

O Programa Fome Zero já está sendo implantado em todo país, através das iniciativas das prefeituras, via CONSEA ou da sociedade civil, via movimento social articulado no Brasil, incluindo a iniciativa privada e as empresas públicas. As empresas públicas são obrigadas a participar, mas as privadas entram como parceiras, e sempre exigimos que a parceria seja por quatro anos. Não queremos parceria porque agora o programa está na moda. É feito um protocolo, é dado um certificado, de maneira que essa parceria se torna uma coisa séria e conseqüente.

Como podemos agilizar o programa? Alguns exemplos: a comunidade judaica de São Paulo, através da Confederação Israelita Brasileira, fez a seguinte pergunta: somos um grupo pequeno, temos algum poder, e de que maneira podemos agilizar o programa? No mesmo dia, a prefeitura de Diadema, em São Paulo, fez a mesma pergunta. Juntamos os dois, CONIB e Diadema que, por sua vez, assumiram, nos próximos quatro anos, uma parceria com a prefeitura de Itinga, no Vale do Jequitinhonha, que recebeu a visita do Presidente Lula e seus ministros em janeiro. Durante quatro anos, esses dois parceiros vão ajudar Itinga a elevar os seus níveis de desenvolvimento humano. Estamos incentivando cidades-irmãs, em que uma cidade mais bem aquinhoada se torne cidade-irmã de um desses municípios em estado de calamidade pública, por quatro anos. Já estamos planejando uma viagem para alguns países da Europa, porque há várias cidades na Itália e na Espanha, especialmente, interessadas em se tornar cidades-irmãs dos municípios prioritários. Uma escola do Rio de Janeiro fez a pergunta: Como podemos participar do Fome Zero? Assinaram um convênio com uma escola de ensino fundamental do Vale do Jequitinhonha, próxima ao Rio. Durante quatro anos, essa escola vai acompanhar a outra escola, ajudá-la na merenda escolar, no material didático, no

equipamento de esporte, lazer e cultura, fazer permutas em feriados prolongados, em férias, entre professores e alunos. A um grupo sindical que se ofereceu para participar do Fome Zero, sugerimos a realização de uma parceria com o sindicato de agricultores do semiárido. A Scania, uma empresa importante de fabricação de caminhões, está assumindo, durante quatro anos, um município do semiárido Nordeste. Além desses, existem tantos outros exemplos.

Queremos que os PRATOs também funcionem assim, dentro de uma perspectiva de longo prazo e educativa; nunca assistencialista. O exemplo mais elementar de trabalho junto à população carente é uma ação emergencial e as ações emergenciais são importantes. Não desestimulamos a coleta de alimentos, pois, como disse o Betinho, quem tem fome tem pressa, e é preciso fazer alguma coisa por aquelas pessoas que estão em estado de insegurança alimentar.

O resultado da eleição do companheiro Lula é a maior prova de que o movimento social tem muito poder; e é esse poder que vai transformar esse país. Não há outra via.

*Programas municipais e estaduais
de enfrentamento da pobreza
e da exclusão*

GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA O ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

*Aldaiça Sposati**

O modelo de gestão preconizado pela Constituição brasileira de 1988 para as políticas sociais supõe a articulação entre o alcance da gestão democrática com a consolidação dos direitos sociais. O artigo 204 da Constituição é claro a esse respeito e foi incluído por demanda de movimentos sociais, principalmente ligados à criança e ao adolescente. Sua redação demarca que a descentralização, a municipalização e a participação são marcas da gestão social brasileira a serem adotadas pelos órgãos públicos das três instâncias de governo.

Este princípio constitucional demarca os eixos orientadores da divisão intergovernamental das responsabilidades sociais entre os níveis de governo e, por consequência, da gestão das políticas sociais. Pode-se dizer que, à exceção da saúde, as demais áreas da política social não estabilizaram, em seu modo de gestão, os ditames constitucionais. Na saúde, a proposta de Reforma Sanitária, nasceu sob a insígnia não só da ruptura com a exclusividade do “modelo curativo individual” subordinando-o ao “modelo preventivo sanitário”, como também, na exigência da sua gestão democrática, participativa e sob controle público.

* Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo.

Sem ingressar no âmbito das diversificações conceituais da exclusão social, o que farei no percurso do texto, convém afirmar de saída que até o início do terceiro milênio não está pactuado o alcance da gestão intergovernamental brasileira para a inclusão social.

A França, a exemplo, gerou lei nacional ao final da década de oitenta, introduzindo alterações nos dispositivos na sua legislação social que permitissem a ênfase na inclusão social. O Estado francês é predominantemente centralizado, portanto, esta louvável condução precisaria ser mesclada, no caso brasileiro, com o compromisso de descentralização e alargamento dos canais democráticos, de modo a romper com a herança ditatorial na cultura das instituições governamentais, expressa pelo predomínio da tecnocracia.

A assistência social, política que compõe o regime brasileiro de seguridade social com a saúde e previdência social, não alcançou ainda a gestão descentralizada. A presença dos municípios nessa política é operada como uma organização executora do pensamento da União. A desconcentração adotada fere o princípio constitucional de isonomia entre os entes federativos e de autonomia do município para atender às características de interesse local.

Nesse contexto de baixa definição política do caráter da descentralização do social, vem ocupando espaços políticos a discussão sobre o pacto intergovernamental de gestão dos programas de transferência de renda.

Desde o início da década de 90, a transferência de renda começou a ser apresentada como a alternativa eficaz às ineficiências de programas sociais, com forte custo meio e baixo investimentos nos fins, isto é, a crítica de que vinha ocorrendo o desperdício administrativo dos recursos financeiros e de que pouco chegava às mãos dos usuários.

À emergência de experiências municipais, como a de Campinas, seguiram-se outras estaduais e posteriormente sua

pulverização em programas nacionais. O novo modelo de gestão do social era o de associar a cada política social uma transferência de renda. Na educação o bolsa-escola, na saúde o vale-alimentação, na assistência social o benefício de prestação continuada, o agente jovem, o PETI (Programa de Erradicação de Trabalho Infantil), nas Minas e Energia o vale-gás. Terminou o ano de 2002 com tickets sociais em profusão, cuja avaliação de resultados entre meios e fins para a inclusão social está por ser realizada.

Uma das bandeiras democráticas e de ruptura com a tradicional política de assistência social, sustentada em atenções individuais, é a de substituir o mecanismo assistencial por uma política não contributiva de proteção social básica e especial. O percurso do mecanismo assistencial é, em geral, o da fragmentação e do reducionismo de ajudas não geradoras de direitos sociais.

Enquanto a assistência social vem operando este difícil percurso, as políticas sociais tradicionais foram buscando novos caminhos para estabelecer sua relação com o mercado. A saúde e a educação são geradoras, em sua atenção, de demandas a serem supridas pelo mercado farmacêutico de medicamentos e de materiais didáticos. O baixo poder aquisitivo da população, isto é, o grau de indigência das famílias foi afastando a condição para que garantissem o provimento das pré-condições para uso dessas políticas públicas com seus salários. A transferência de renda seletiva e sob a orientação segmentada das políticas sociais visa retomar a capacidade de consumo dessas famílias para serem usuárias dessas políticas sociais.

É interessante observar este deslocamento do mecanismo assistencial. Enquanto a assistência social luta por se tornar política de direitos, outras políticas sociais passam a adotar mecanismos seletivos de acesso fora do campo das seguranças e garantias sociais.

O predomínio do “milagre” dos programas de transferência de renda no ideário das políticas sociais do início do terceiro milênio exige algumas considerações particulares no desenvolvimento desse artigo, principalmente no que diz respeito à ruptura que trazem à expansão dos direitos sociais e do exercício da gestão democrática.

EXCLUSÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Em contexto de alta desigualdade econômica e social, como é o caso do Brasil, geram-se dúvidas quanto à possibilidade das políticas sociais exercerem sua inerente capacidade redistributiva. Uma das respostas a tais dúvidas, operada via de regra por economistas, tem sido a de subordinar o alcance das políticas sociais à regulação econômica neoliberal e ao monetarismo, gerando programas oficiais de transferência de renda que não ingressam no campo dos direitos sociais. A alta seletividade adotada em nome da busca do melhor foco, acelerada pela tecnologia informacional, dispensa o conhecimento e a verbalização das necessidades do requerente. A relação socioeducativa e humana é substituída por processos informatizados inflexíveis, sob a justificativa de impedir tradicionais mecanismos de favor da cultura política coronelista e patrimonialista que marcou o acesso às políticas sociais brasileiras pré Constituição de 1988.

Esta “asepsia relacional” retira diálogo, protagonismos, trabalho socioeducativo considerando-os como mau uso do recurso público. O padrão social é substituído pelo da operação financeira, centrado no indivíduo que, “com dinheiro no bolso”, escolherá sua oportunidade no mercado. O outro lado “da moeda” não é levado em conta, isto é, a

alta seletividade focalizada direciona a seleção a indigentes, os mais pobres dentre os pobres, para quem o tamanho e a diversificação das necessidades exige de tudo: acessos sociais, acessos urbanos, ofertas intersetoriais, oferta de emprego, saúde, apoios familiares, transporte, endereço para receber carta, entre outras tantas necessidades não alcançáveis pela “ajuda financeira” ou disponível no território em que vivem. Exclusão e apartação social das condições de inclusão social de acesso aos demais habitantes são fortes motivos de sua miserabilidade que o parco e transitório dinheiro no bolso não resolve. Muito menos quando processos de orientação social, coletivos ou individuais, são abstraídos e se mantêm as relações entre governo e usuário, reificados em um cartão magnético. As medidas de avaliação pela “info” exclusão social deslocam-se do exame real das alterações na vida do beneficiado para o exame do grau de injeção de recursos que ela provoca no mercado. O critério de eficiência é assim o da capacidade de instalar um novo veículo de transferência de recursos públicos para o mercado. O processo de transferência de recurso é individual e a avaliação é do comportamento do mercado e não das aquisições do cidadão e de sua família.

Este modo economicista liberal, ou neoliberal, restringe o social do monetário, não altera em absoluto o padrão das relações sociais, da cidadania, da democracia na sociedade brasileira. Portanto – quando se tem por meta a relação intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social – a discussão do aporte de financiamento de cada esfera governamental é uma parte do debate a ser realizado. A questão central é a distância destas gestões para o alcance dos direitos sociais e da gestão democrática.

A discussão do âmbito financeiro é importante para o gestor público, mas não é, em absoluto, a questão que dá direção política ao enfrentamento da exclusão/inclusão social para os brasileiros apartados na cidadania e no direito. Com

isto, não se nega a exigência do adequado financiamento da política social, mas não se pode fazer dele uma questão central, subordinando o alcance de democracia e de direitos sociais como secundários. Há aqui uma interdependência entre uma e outra dimensão caso, de fato, o horizonte seja a inclusão social.

Considero que o enfrentamento da exclusão social tem, na alteração do contrato social entre Estado, sociedade e mercado, seu enraizamento fundamental. Políticas e programas que escamoteiam esta dimensão não alteram o padrão de civilidade dentre os brasileiros e não alcançam a condição da universalidade do direito a ter direitos.

O social exige a forte inclusão da dimensão político-cultural principalmente em contextos brasileiros em que a redistribuição de renda exige a expansão do contrato social.

É inseparável no Brasil o avanço combinado entre democracia, direito e políticas sociais. A luta brasileira pelo Estado de Direito, em contraponto à ditadura, soldou a busca de uma agenda social com seu caráter democrático, a ser cumprida pelo Estado em suas três instâncias de gestão.

O alcance formal de direitos sociais em 1988, através de texto constitucional – e não de condições efetivamente implantadas – constrói o que denomino de **regulação social tardia**.

Trata-se da realidade de países – via de regra latino-americanos e do sul da Europa – que precisam enfrentar e derrubar ditaduras para poderem expressar direitos sociais, mas, que ao alcançar tal condição, se defrontam com a hegemonia da regulação econômica neoliberal que impede/dificulta a ampliação de provisões sociais públicas extensivas, usando, para isso, de mecanismos transnacionais de regulação econômica restritiva. A intenção de implantar um “modelo de *welfare*” demandado pela agenda dos movimentos sociais vai ter pela frente, ou pelos flancos, agências internacionais que delimitam as regulações nacionais aos interesses econômicos globalizados.

Os mecanismos sociais e sindicais que levaram às rupturas políticas do último quartil do século XX no Brasil e trouxeram a democracia e os direitos sociais à cena defrontaram-se assim com uma nova realidade:

- **alcance da democracia subordinada à regulação internacional ou globalizada.** A nova realidade mundial e nacional impôs duas grandes lutas sociais: o confronto com os ditames internacionais, demarcados principalmente pelas correntes de posição mais à esquerda, contra o império e o imperialismo que historicamente subjugaram países colonizados, pobres ou subdesenvolvidos, integrantes da dívida financeira internacional;
- **a construção de respostas locais com experiências democráticas de gestão e de ampliação de acessos sociais** impulsionadas por movimentos locais pela garantia de direitos e condições de vida. Esta segunda vertente foi catalisada extensivamente por gestões democráticas-populares no âmbito de prefeituras do PT – Partido dos Trabalhadores, onde se destacam Porto Alegre, Belo Horizonte e, mais recentemente São Paulo, pontualmente por experiências da “social democracia” à brasileira.

Sem querer com este duplo recorte simplificar as lutas, mas tendo por objetivo demarcar dois *locus* catalisadores de forças de lutas sociais, é preciso ter claro que diversamente das realidades dos países europeus, à emergência das respostas sociais, no caso brasileiro, são marcadas mais pelas ousadias municipais do que pela presença de compromissos nacionais.

A primeira onda deste “municipalismo-social” ocorreu ainda sob a ditadura, em 1974, nas emblemáticas experiências emedebistas de Lages e de Piracicaba. A segunda onda “sociomunicipalista”, no início da década de 80, apareceu em Icapui (Ceará), com a inovação do orçamento democrático “pichado nos

muros” da cidade pelo Prefeito, como forma de publicização e estímulo ao controle público. As experiências da década de 90 serão difusas em cidades de vários portes e marcadas por um novo assento legal, agora constitucional sob o Estado de Direito. Outro forte contributo do pós 88 é a emergência de leis sociais infraconstitucionais como o Estatuto da Criança e do Adolescente em âmbito nacional, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e uma série de leis estaduais e municipais de alcance de direitos a segmentos sociais e de direitos à diferença de gênero, etnia, etária, etc. Ao mesmo tempo se consolida de modo exemplar: a experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre; o Programa de Renda Mínima de Campinas; a instalação de Fóruns de lutas municipais, estaduais e nacionais por direitos sociais e direitos humanos; de Conselhos paritários de gestão e de Fundos sociais de financiamento intergovernamental com capacidade de captação de recursos externos.

Nova era democrática de gestão social é articulada, ou não, com ONGs que passam a ter também papel protagônico, muitas vezes realçado em detrimento da necessária regulação social do Estado e fazendo perdurar o velho princípio da subsidiariedade.

Toda essa força social vai construir duas grandes instâncias na gestão das políticas sociais brasileiras: a macro gestão política e a microgestão política. No âmbito da microgestão, a demarcação do território inter-relaciona o social com o urbano e evidencia um novo campo de luta pelo direito à cidade, ou o direito a que o município consiga estender a infra-estrutura urbano-social necessária à qualidade de vida a todos os bairros reais. Trata-se, no caso, da inclusão na agenda pública das áreas de ocupação da população moradora de favelas, moradias populares que reivindicam seu reconhecimento, embora vivam sob a ilegalidade fundiária do espaço ocupado. A legitimidade supera a legalidade inalcançável em sua realidade de vida indigente e excluída.

A luta pelo direito à cidade mescla-se com as lutas ambientais e sociais e só vai ser reconhecida como legítima pelo Estatuto das Cidades no terceiro milênio, todavia, sem os necessários mecanismos legais para sua efetivação e desenvolvimento operacional da concepção da propriedade social da terra.

INSTÂNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL

A macrogestão da política social é composta pelas organizações: supra ou transnacionais, nacionais, regionais ou estaduais. A microgestão, por sua vez, se compõe pelas várias formas do território local: metrópoles, cidades e territórios intra-urbanos até as relações de vizinhança.

As regulações supranacionais adquirem dupla mão: de um lado, as agências restritivas ao social pela regulação econômica financeira; e, de outro, as cúpulas mundiais com presença dos segmentos institucionais das Nações Unidas (ONU), ONGs internacionais com caráter expansivo, em defesa de uma agenda social ampliada e prescrito seu alcance, em um período de tempo pactuado internacionalmente.

Enquanto acordos financeiros com o FMI (Fundo Monetário Internacional) são restritivos, as cúpulas difundem o alcance de agendas mínimas para mulheres, pobreza, idosos, saúde, direitos humanos.

A política social em âmbito nacional também vai seguir, durante a década de 90, dupla mão. De um lado, desenvolve experiências de regulação estatal interinstitucional, como no caso da saúde e a instalação do Sistema Único de Saúde; de outro, incentiva a subsidiariedade do Estado com a criação, por exemplo, do Programa Comunidade Solidária, que vai diluir a necessária regulação estatal no voluntariado e em transferência de recursos públicos para organizações sociais **neogovernamentais**.

A política social nacional passa a ser regulada pela seleção de municípios ditos mais carentes pela construção do IDH, diluindo-se o direito dos cidadãos que se transmuta em “direito do município”. Isto é, inscreve-se um modo seletivo de reconhecimento dos cidadãos a partir, não de sua necessidade, mas do lugar onde ele vive. Este modo discriminador da operação da política social fragmenta a noção de direito de cidadania e a submete às negociações circunstanciais entre prefeitos e União.

A micropolítica, por sua vez, intensifica as relações com os cidadãos, que passam inclusive, em algumas cidades, a definir a prioridade da alocação orçamentária, gerando um novo protagonismo.

Enquanto a instância nacional descarta o cidadão, a municipal reforça sua presença democrática. Esta inconsistência da aliança entre o social e a democracia vai gerar um conjunto de incongruências entre as instâncias governamentais.

Não se instalou ainda no Brasil a coerência entre responsabilidade das instâncias de governo na política social. A gestão regional ou dos governos estaduais permanece com papel difuso, concorrencial, paralelo ou suplementar aos municípios, dependendo do interesse político partidário que preside a relação entre município/estado.

Construir direito à inclusão social ou enfrentar a exclusão social exige, no caso brasileiro, uma clara combinação entre uma força ascendente, pautada no protagonismo democrático que emerge nas cidades com a força descendente de fortalecimento de direitos através do necessário papel regulador do Estado e não sua fragilização.

O modelo de gestão da política social, num país de extensão e desigualdade socioeconômica como o Brasil, exige a incorporação decisória do município. É preciso romper com o modelo taylorista de gestão intergovernamental da política social, onde a União pensa e o município executa.

A macropolítica deve conter o espaço de interferência e decisão da micropolítica, garantindo democraticamente a construção cidadã, ativa e participativa, que emerge da micropolítica. É preciso romper o modelo da homogeneidade totalmente incompatível com a heterogênea realidade das cidades brasileiras. A exemplo, a ausência de flexibilidade em linhas de financiamento, adotadas pela União, exige que a micropolítica crie uma “realidade fantasia” para se enquadrar nos dispositivos que a macropolítica impõe.

Clarear esta dimensão exige pontuar alguns elementos sobre a concepção de exclusão social.

RECONHECIMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL

A noção de exclusão social tem sido aplicada no senso comum como sinônimo de pobreza. Exclusão social é mais do que renda, indica a perversa decisão histórica de uns pela apartação de outros. Não existem místicas religiosas que a opacizam, mostrando que se trata de um sofrimento no hoje para ter como prêmio a conquista do paraíso pós-morte. A exclusão é histórica, isto é, não há exclusão antes de uma inclusão. Ela é marcada pela desigualdade e diferenças das relações societárias fundadas na desigualdade, concentração de riqueza e poder.

Como construção social, o enfrentamento da exclusão só pode se realizar com a “desconstrução” de sua reprodução histórica. Isto significa uma nova relação entre as forças societárias com o objetivo da inclusão, equidade, justiça social, isto é, um novo contrato social entre sociedade, mercado e Estado.

Alargar o contrato social entre sociedade, mercado e Estado no Brasil exige, de saída, superar a incongruência reinante sobre o reconhecimento da pobreza e da exclusão social. Duas afirmações são aqui necessárias:

- **primeiro**, persiste um reducionismo na análise da realidade brasileira preconizado por economistas que insistem em utilizar referências de miserabilidade como corte de pobreza. Por conseqüência, gera-se a noção de precárias coberturas sociais que não retêm qualquer possibilidade para que os miseráveis e indigentes cheguem a ser pobres, o que dirá ultrapassar o limiar da pobreza para o da não pobreza. Faltam à cultura política do país consensos sobre a **não pobreza**, ou mínimos sociais afiançáveis como patamar para uma condição de autonomia, dignidade ou inserção em um patamar básico de inclusão social;
- **segundo**, análises pautadas em macrodados, em médias, e não entrecortadas pelas dimensões da demografia, escamoteiam a realidade de vida dos brasileiros. Os macrodados e as médias, por melhor tratamento estatístico, deixam escapar a realidade extremamente heterogênea das condições da vida real da população das cidades. Enquanto 48% dos municípios brasileiros têm até 10 mil habitantes, cidades como São Paulo têm mais de 10 mil pessoas que vivem em situação de rua. A população em situação de rua não é incluída nos censos oficiais, pois ela não é domiciliada, conforme exige a metodologia censitária. Inexiste uma linha censitária no país que conte os sem-teto, ou os sem-terra que vagam em ruas ou estradas. Mais ainda, os mapas oficiais das cidades registram os arruamentos regulares e não a presença de brasileiros, mesmo que em locais sem legalidade fundiária.

Perversamente, os conceitos de pobreza adotados no Brasil e difundidos na cultura política de dirigentes são o conceito de **teto** e não de **piso**. Com isso, o horizonte das

políticas sociais permanece na utopia de que os brasileiros alcancem o lugar da pobreza, e não o da sua superação. Inexiste um investimento sociopolítico em estabelecer consensos sobre condições básicas de vida, que evidenciem inclusões, cidadania, não pobreza. Esta é uma utopia a ser aclarada.

Predominam as concepções em que o pobre, ao contrário do rico, é enxergado tão-só pelo que lhe falta na condição de carente e necessitado. Ele é visto como um vazio onde não há espaços para suas potencialidades, ou mesmo para a mutação do conceito de necessitado para o reconhecimento de **suas necessidades**.

O entendimento de mínimos sociais de cidadania poderá levar a um pacto mais alargado, pautado na dignidade humana para todos, como manifestação civilizatória. O conceito de pobreza, por contraponto, leva à residualidade e ao entendimento de que a “boa focalização” significa identificar os mais pobres dentre os pobres – os miseráveis – para que sejam menos pobres, mas que continuem sob a chancela de pobres.

Quero tocar ainda em duas conseqüências da aplicação da concepção da pobreza como base do compromisso da polícia social: a noção de **compensatório** e de **focalização**.

A regulação da política social centrada no mercado, como querem os liberais ou neoliberais, traz distorções significativas. Ela deve ser desenvolvida como política não mercantil. Tornando clara esta premissa, diria que compensação, no campo econômico, é signo positivo e no campo social é signo negativo. Compensar um cheque é trocar papel-compromisso por papel-moeda no mesmo valor. O **compensar social** é fazer algo não recomendável que favorece a tutela e a dependência. Isto é, trata-se de compensar o mercado pelo não consumidor e não de indenizar o cidadão ou reconhecer-lhe direitos de igualdade.

Tom Campbell nos diz que, se a pobreza é uma violação de direitos humanos, ela supõe identificar a responsabilidade, isto é, a criminalização da prática de empobrecer outras pessoas e não o ato de buscar a culpa do indivíduo. Neste caso, estamos apontando para a reparação ou indenização. Temos aqui um signo positivo de “compensação para a pobreza”. Quando nos afastamos do referencial do conceito de mercado para exame da condição de vida, verificamos criticamente que tal influência mercadológica opera a noção de compensação a menor, discriminatória para quem não é consumidor e “depende” de proteção pública. Por contraponto, quando se analisa o caráter da compensação fora da referência ao mercado, torna-se evidente nova apreensão, isto é, a da compensação sob o signo de cidadania, onde ela assume o sentido de indenização de uma dívida social.

Outra concepção fundamental, e que vem ocupando o debate público, é da relação entre **universalização** e **focalização**, utilizadas como oposições. Ao pensar/falar de política social, estamos tratando de seres humanos. Portanto, a **universalização** é imprescindível enquanto direito de cidadania afiançável a todo ser humano. O referencial em foco na pobreza rompe o signo universal e traz como referência a cidadania invertida, já que se referencia na condição de necessitado e não de cidadão, produzindo uma noção excludente e estigmatizadora.

A **focalização** pode ser regra de prioridade, mas não de excludência. Se assim não for, a focalização como construção ideológica e neoliberal é castradora da condição de cidadania. **Por outro lado**, a direção de **universalidade**, em uma sociedade em que o mercado é produtor de atenções sociais de forma concorrencial ao Estado, termina por limitar o acesso aos serviços estatais a quem não tem renda para consumir o serviço privado. Assim, saúde, educação, habitação, assistência social são todas políticas públicas para **os mais pobres** ou para aqueles sem renda para o consumo

privado. Deste ponto de vista todas são focalizações universais ou universalizações focadas.

A direção da política social é a universalidade como direito afiançável e constitucional, embora sua prática, em uma sociedade de mercado, termine por alcançar predominantemente quem não consome o serviço privado.

A pobreza tem rosto, gênero, diferenças e território, isto é, o lugar como elemento básico para construção da identidade do cidadão. Muitos brasileiros não têm acesso a endereço alcançável pelo correio, não são comunicáveis ou localizáveis. São muitos os mandatários de acessos sociais que vivem em áreas onde os serviços públicos, ou o Estado não chega. Esta realidade não é só característica dos povos da Amazônia, mas também de cidade e metrópoles como São Paulo.

A propósito, quero aqui incluir alguns dados de estudos socioterritoriais que temos desenvolvido na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, desde 1995, com a construção da metodologia do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, bem como, da pesquisa financiada pela FAPESP (Fundo de Amparo à Pesquisa) e através de parceira com o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), pelo Centro de Estudos de Desigualdades Sócio Territoriais – CEDEST. Outro estudo complementar é o Mapa das Vulnerabilidades, construído pela Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo em parceria com o CEM (Centro de Estudos Metropolitanos) do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Pesquisas).

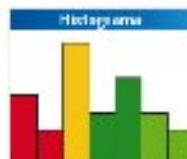
Estes estudos geram medidas territoriais intra-urbanas, no caso de São Paulo por distrito (96), por setores censitários (13.120), ou por áreas da pesquisa OD (Origem/Destino) do Metrô (360). À medida que ocorre a aproximação territorial, o comportamento da relação inclusão/exclusão social se altera sensivelmente, isto é, ela emerge com força de qualidade e de quantidade nas concentrações urbanas.

Na seqüência de mapas que ilustram esse pensamento, parte-se dos estudos do IDH-2000, realizados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O Brasil examinado pelo IDH dos Estados mostra a região sul e sudeste com altos IDHs. A segunda aproximação dos IDHs dos município brasileiros já altera essa realidade que pode ser verificada, por exemplo, nas diferenças internas do Estado do Rio Grande do Sul ou do Estado de São Paulo ao particularizar o IDH de seus municípios.

Em outro recorte, agora da cidade de São Paulo, através da metodologia de balanceamento dos dados de cada distrito, medindo-os enquanto a discrepância entre as melhores e as piores situações detectadas e parametradas a partir de um padrão básico de inclusão, verifica-se que: dentre os 96 distritos, em 76 deles o conjunto populacional majoritário que ali vive está abaixo de um padrão básico de inclusão. A análise do movimento populacional entre os distritos mostra que a população dos distritos mais incluídos decresceu na década em até 27%, enquanto que a população dos distritos mais excluídos cresceu em até 120%. Tende a aumentar a população nos territórios de maior exclusão e, quando se examina o percentual populacional por faixa etária, verifica-se que ali vivem mais crianças do que em outras áreas.

O segundo estudo – Mapa das Vulnerabilidades – traz o recorte do território da cidade pelos 13.120 setores censitários que agrupam 200 famílias em média, ou 1.000 pessoas. Este estudo permitiu reconhecer 3.300 setores ou cerca de 3 milhões de brasileiros que vivem em domicílios chefiados por jovens em altíssima privação e idade de reprodução. Isto significa que são territórios com maior presença de crianças. Compromete-se, no caso, não só o presente como o futuro. Recorta-se, ainda, dois dos 96 distritos da cidade de São Paulo, para melhor evidenciar territórios com maior vulnerabilidade das famílias.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000 Todos os Estados do Brasil



Legenda	
0,400 a 2,000	(5)
0,200 a 0,400	(7)
0,100 a 0,200	(9)
0,070 a 0,100	(7)

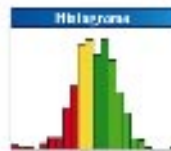
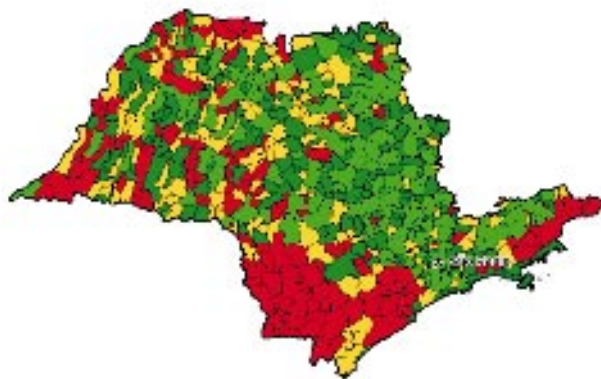
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000 Todos os Municípios do Brasil



Legenda	
0,600 a 0,800	(100)
0,400 a 0,600	(1000)
0,200 a 0,400	(1000)
0,100 a 0,200	(1000)

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (out/2003).

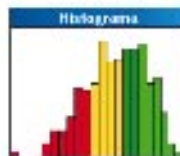
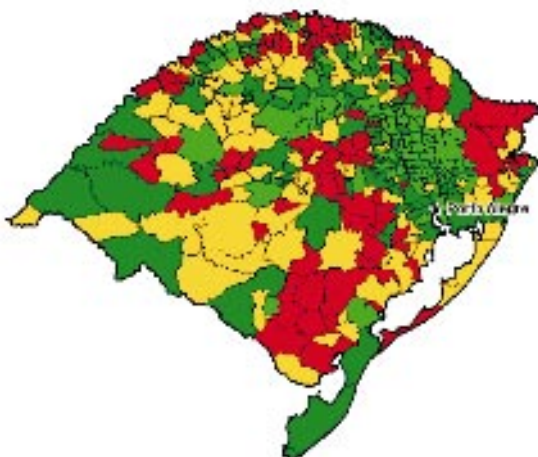
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000 Municípios do Estado de São Paulo



Legenda

0,642 a 0,720	1126
0,720 a 0,775	1728
0,775 a 0,817	1748
0,817 a 0,824	1743

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000 Municípios do Estado do Rio Grande do Sul



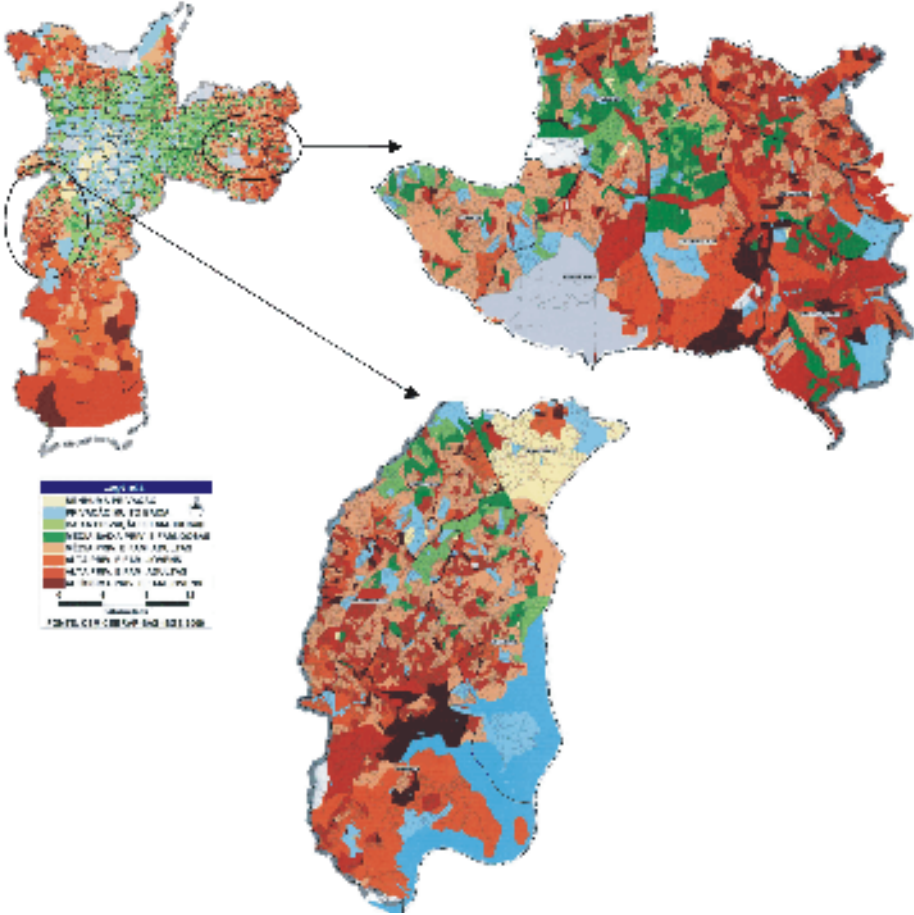
Legenda

0,485 a 0,499	1117
0,499 a 0,557	1122
0,557 a 0,612	1110
0,612 a 0,621	1114

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (out/2003).

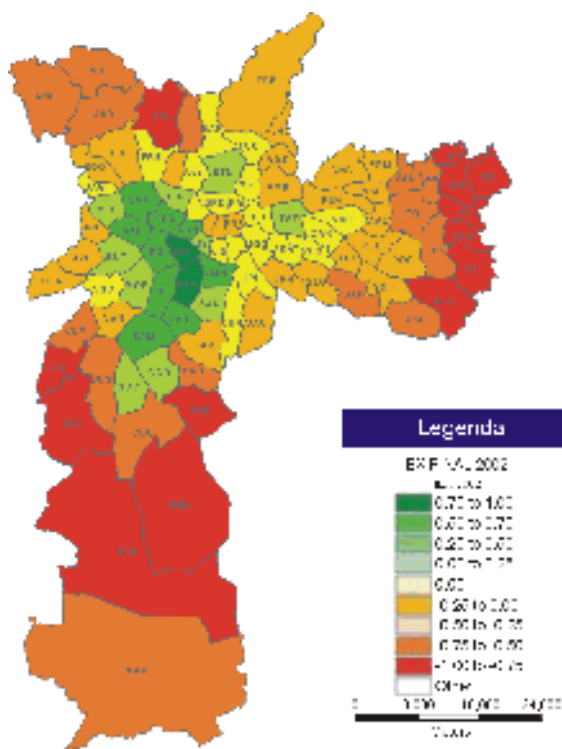
**Mapa da Vulnerabilidade, 2003
Município de São Paulo**

**Distritos com maior índice de vulnerabilidade
Município de São Paulo**



Fonte: PUC/SP, INPE, POLIS, Mapa da Exclusão/Inclusão Social, 2002.

Índice de Exclusão/Inclusão Social, 2002 Município de São Paulo



Fonte: PUC/SP, INPE, POLIS, Mapa da Exclusão/Inclusão Social, 2002.

Esta “topografia social” é base para o planejamento de prioridades da presença das políticas sociais.

Estes exemplos, que se enquadram na produção de uma nova tecnologia social voltada para a inclusão social, mostram que temos capacidade científica e tecnológica de, a partir das cidades, desenvolver a alocação de respostas e provisões sociais territorializadas, integradas, intersetoriais e democráticas e, desta forma, com manifesta capacidade de enfrentar a exclusão social.

Para tanto, o modelo intergovernamental necessita incorporar a linha ascendente de decisão para a gestão social. Em contraponto, são necessárias redes locais intersetoriais, com inserção na organização popular e não com exclusividade em cartões plásticos de transferência de renda. O trabalho socioeducativo vivo e potenciador do empreendedorismo e do protagonismo social é fundamental. A linha de inclusão social supõe que se expanda no tempo a capacidade de resiliência para enfrentar os conflitos e se desenvolver as potencialidades da população. São necessárias políticas de desenvolvimento humano e social além da transferência de renda que automaticamente não afiança resultados sociais e aquisições demandadas ao cidadão e à sua família. Elas podem ser uma porta de entrada, mas, com certeza, não são uma porta de saída, como já se afirmou aqui.

Esta perspectiva de articulação entre trabalho socioeducativo, expansão da rede de proteção social, programas de transferência de renda e disputa na sociedade pela inscrição de direitos sociais a todos significa novos recursos sociais financeiros e políticos de orientação redistributiva, com capacidade de instalar pactos de solidariedade para a democracia e a inclusão social.

INDICAÇÕES FINAIS

O pacto federativo nas políticas sociais é assim um pacto de cidadania que busca romper com necessidades negligenciadas na agenda pública. A relação intergovernamental para inclusão social e, no contraponto, ao enfrentamento da exclusão social exige um novo pacto federativo de gestão interinstitucional das políticas sociais no Brasil.

O modelo político das políticas sociais brasileiras precisa ser revisto à luz de clara regulação estatal que, sem

abrir mão de necessárias parcerias com ONGs, não abra mão de afiançar direitos aos cidadãos e garantir a centralidade do Estado nesse processo.

É preciso desenvolver uma cultura política de política social que se comprometa com o confronto à exclusão social e a favor da inclusão social. O modelo de política social em construção deve ser coerente com a perspectiva da abolição da pobreza a caminho da inclusão social.

O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO ENFRENTAMENTO À POBREZA

*Ana Paula Motta Costa**

REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre é a capital do Rio Grande do Sul e possui 1.360.595 habitantes. Dentre a sua população total, conforme dados do IBGE-2000, existem 59.297 famílias na linha de indigência, ou seja, vivem em residências cujos responsáveis ganham até um salário mínimo.

Na estrutura da política de Assistência Social municipal, o órgão gestor é a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, com a função de gerenciar o sistema de Assistência Social, composto por programas e serviços próprios e pela manutenção e supervisão/assessoria à rede de serviços executados por entidades não-governamentais.

A partir de 1997, respaldada pelas deliberações da II Conferência Municipal de Assistência Social, a FASC passou por um processo de reordenamento que apontou para a estruturação de um novo formato de gerenciamento da Rede de Assistência Social e da própria Fundação, no sentido da descentralização, não só dos programas e serviços para as regiões mais empobrecidas da cidade, mas também da descentralização gerencial, favorecendo maior autonomia e adequação às necessidades da gestão local.

* Presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre.

Assim, a abrangência da gestão é de toda a Cidade, dividida regionalmente para uma melhor administração.

O órgão deliberativo da política de Assistência Social em Porto Alegre é o Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS, que é organizado regionalmente através das Comissões Regionais de Assistência Social. As CRAS são instâncias de participação direta e livre de todos os membros e entidades da comunidade, que elegem representantes para o Conselho e que têm caráter consultivo deste mesmo Conselho.

O CMAS é responsável, ainda, pela deliberação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, que recebe recursos da união, estado e município para financiamento de toda rede municipal.

Do ponto de vista da execução da política de Assistência Social, a cidade é dividida em regiões de abrangência, que são administradas por gerentes regionais, cujas responsabilidades são: administrar os equipamentos, programas e serviços próprios de sua região, gerenciar o processo de assessoria à rede conveniada de sua região, responder perante a CRAS, responder perante o Conselho Tutelar e articular o gerenciamento conjunto com as demais políticas sociais do município.

A criação das Gerências Regionais, com poder de representação política e decisória no âmbito da Região, em consonância com a diretriz da descentralização, possibilita uma maior articulação intra e interinstitucional, no sentido de adequação às especificidades regionais. Responde, ainda, à necessidade de um modelo gerencial mais flexível e horizontalizado, onde o poder de decisão é compartilhado e mais próximo aos usuários, possibilitando, por parte destes, através das Comissões Regionais da Assistência Social, a efetivação do controle social.

A estrutura do gerenciamento do sistema de Assistência Social é dividida entre Rede Básica e Rede de Serviços Especializados. Trata-se de redes de serviços públicos não necessariamente estatais, controladas de forma muito próxima pela população.

A Rede Básica consiste na rede de programas e serviços necessários em todas as comunidades, destinados à população de baixa renda vulnerabilizada, que mantém vínculos familiares e comunitários e que deve ser atendida, pelas características de suas necessidades sociais, próxima a seus locais de moradia.

São equipamentos da Rede Básica os nove Centros Regionais de Assistência Social, que se constituem em referência regional e pólos de gerenciamento do sistema e os doze Módulos de Assistência Social, responsáveis pela prestação de serviços a determinadas comunidades, definidas como prioritárias a partir de indicadores sociais.

A estratégia de descentralização dos serviços também se dá através de entidades não-governamentais conveniadas, responsáveis pela execução de programas em regime de parceria com o poder público, através de convênios de manutenção e assessoria técnica.

Desta forma, a gestão da política de Assistência Social de Porto Alegre é executada através da articulação de programas e serviços em um sistema regionalizado e hierarquizado, composto por unidades operacionais próprias municipais, entidades conveniadas e parcerias com a iniciativa privada.

São programas da Rede Básica, os Núcleos de Apoio Sóciofamiliar, o Serviço de apoio Socioeducativo – SASE, o Trabalho Educativo, o Programa de atenção ao idoso, o Apoio ao trabalho, o Atendimento à Comunidade/Plantão Social, a Assessoria Jurídica, o Agente Jovem e o PEMSE (execução de medidas socioeducativas).

Já a rede de Serviços Especializados consiste na rede de programas e serviços destinados à população com maior grau de vulnerabilidade, que precisa de atendimento especializado para contemplar suas necessidades.

Localiza-se em pontos estratégicos e destina-se ao atendimento de toda a cidade, a partir de encaminhamentos do conjunto da rede de atendimento ou das autoridades competentes.

São características da rede especializada o gerenciamento da rede centralizado e específico por equipamento e a área de abrangência geral da cidade, não regional; além do fato de os serviços serem especializados para públicos específicos, sendo o seu acesso, em geral, a partir de encaminhamentos.

São programas da Rede Especializada os abrigos para crianças e adolescentes, de caráter breve, casas de passagem para vítimas de violência, e de caráter permanente, casas lares e abrigos residenciais. O acolhimento noturno é destinado a crianças e adolescentes em situação de rua que ainda não se vincularam aos programas da rede municipal.

Já a rede especializada para população adulta é composta dos abrigos de caráter breve, seja abrigo com atendimento integral de 24h, ou os albergues, com atendimento noturno para população de rua, ou ainda de caráter permanente, no caso, abrigos residenciais e instituições conveniadas para população idosa e portadora de deficiência.

Outros serviços compõem a rede especializada: a Casa de Convivência, o Atendimento Social de Rua, o Serviço de Educação Social de Rua, ambos voltados para a abordagem das populações nas ruas, e Reinserção na Atividade Produtiva – RAP.

A concepção adotada na prestação dos serviços em rede tem como estratégia o objetivo da política de Assistência Social de acessibilidade às demais políticas, a incompletude dos programas, a complementaridade entre as várias políticas públicas e a articulação e potencialização de ações. Busca-se a avaliação de cada situação social em atendimento, sendo feito diagnóstico e plano de trabalho, o qual deve ser socializado através da rede de serviço. Busca-se, ainda, priorizar a intervenção através dos serviços da rede básica. Somente quando é imprescindível, faz-se o atendimento através da rede especializada.

O desafio deste sistema está em promover maior autonomia para a gestão local, portanto, transferência de poder. Ao mesmo tempo, também é desafiadora a manutenção

da conexão entre a realidade local e a política estabelecida para o sistema de gerenciamento de toda a cidade.

Parte-se do conceito de que a exclusão não é apenas econômica, também produz outras conseqüências na vida das pessoas. Caracteriza-se pela falta de pertencimento social e institucional, falta de informação e acesso às políticas públicas, perda do status e das referências do mundo do trabalho, determinando a baixa auto-estima dos sujeitos. A trajetória de exclusão da sociedade formalmente constituída é um processo de perda de vínculos familiares e comunitários, além da ausência de projeto de vida e de perspectiva.

Por outro lado, a observação sobre o processo de exclusão social também permite constatar a resiliência e a força da população, a qual se manifesta, no espaço coletivo.

Neste contexto, a Assistência Social constitui-se em uma rede de proteção e resgate individual e coletivo. Deve possibilitar aos usuários a resignificação da realidade, a ampliação da consciência acerca dos direitos sociais, além de permitir a construção de perspectivas de vida.

SISTEMA INTEGRADO DE CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE INCLUSÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

*Celeste Cordeiro**

O Sistema Integrado de Controle Social de Políticas Públicas do Estado do Ceará foi concebido considerando a inclusão política como pressuposto para ações estruturantes de inclusão econômica e social. A partir dessa perspectiva, à Secretaria Extraordinária de Inclusão Social coube coordenar esse sistema integrado, ultrapassando a dimensão meramente técnica dos instrumentos de controle estatal.

O que se pretende é trabalhar o tema da Inclusão Social dentro do Governo do Estado, de modo que cada Secretaria ou órgão vinculado agregue valor social às ações implementadas, ao mesmo tempo em que se busca viabilizar a mobilização social a partir do eixo da inclusão e da gestão compartilhada de suas políticas.

Tal iniciativa representa um ousado desafio técnico-administrativo no quadro da cultura política prevalecente, exigindo atores e instrumentos que promovam a capacitação necessária para que os mais diversos setores da sociedade civil

* Secretária Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará.

organizada possam participar do monitoramento e da reflexão sobre índices e metas relativos à Inclusão Social como princípio de desenvolvimento.

1. JUSTIFICATIVA

A justificativa para a proposição dessa estratégia de inovação institucional pode ser fundamentada com base em cinco pontos:

1. O aprofundamento da reforma do Estado brasileiro não pode mais buscar legitimação como tarefa eminentemente técnico-organizacional, exigindo uma transformação político-institucional do estado patrimonial nos rumos do fortalecimento da democracia.
2. O fortalecimento da democracia depende do esforço em socializar, de modo mais amplo, a responsabilidade social sobre decisões de conseqüências coletivas, o que impõe a ampliação de esferas públicas em todos os níveis (nacional, regional e local).
3. A ênfase colocada pelo atual Governo Federal na importância da integração nacional, incluindo sua efetivação no plano territorial, precisa constituir-se como integração conceitual a respeito das diretrizes para o desenvolvimento e integração política no sentido do controle social (e não mais meramente estatal, corporativo ou de mercado) sobre os investimentos públicos.
4. A evidência do caráter regressivo da desigualdade sobre as políticas públicas, aliado à sua intensa capacidade de reprodução, está exigindo maior focalização no estabelecimento de prioridades estruturantes voltadas ao combate à pobreza e à prevenção da exclusão.

5. A disposição do Governo Estadual em colaborar, de todas as formas possíveis, com o Programa Fome Zero, do Governo Federal, que impôs – a todos os brasileiros – a inadiável tarefa cívica de buscar a produtividade do investimento público na direção da Inclusão Social. Nesse sentido, como afirmou Frei Betto¹, “o menos importante no Programa é a distribuição de alimentos”, chamando atenção para os necessários fundamentos estruturais do Fome Zero, tanto do ponto de vista econômico (por exemplo, de fortalecimento da agricultura familiar) quanto do ponto de vista político (de participação e controle social).

2. OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA

A estratégia de controle social das políticas a fim de estimular a inclusão – tanto política como social – assenta-se sobre a articulação de instâncias de negociação entre Governo e sociedade em torno da avaliação das Metas de Inclusão Social e estrutura-se nos seguintes passos:

- Sensibilização das Secretarias para a definição setorial de Metas de Inclusão Social.
- Consolidação das Metas de Inclusão Social a partir de ajustes com setores da sociedade e, novamente, com as secretarias de governo.
- Definição pública do compromisso político do Governo com a Inclusão Social através da apresentação das Metas de Inclusão Social – com destaque para 14 metas principais a serem massivamente divulgadas – a um Fórum composto por todas as lideranças da sociedade.

¹ Conferência proferida em Fortaleza, CE em março de 2003.

- Sofisticado processo de comunicação com a sociedade para envolvê-la efetivamente no esforço de qualificação técnica e parceria política; tal processo envolveria um conjunto de ações, a partir de material publicitário, participação da imprensa, realização de reuniões com setores organizados da sociedade, especialmente Conselhos, realização de seminários regionais, e a Conferência Estadual de Inclusão Social.
- Implantação de âncoras locais do sistema, ou seja, espaços de acolhimento e apoio às iniciativas da sociedade civil no sentido de contribuir para o alcance das Metas de Inclusão Social, que não são do Governo, mas da sociedade como um todo; nessa função, os parceiros são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs).
- Organização de Observatórios de Inclusão Social, ou seja, espaços de competência técnica e credibilidade política, independentes e respeitados, que possam produzir informações qualificadas sobre as políticas públicas e a realidade do Estado para os diversos setores da sociedade como Conselhos, organizações da sociedade civil, etc. Por sua decisiva importância, vale a pena tecer maiores considerações sobre os Observatórios de Inclusão Social.

3. OBSERVATÓRIOS DE INCLUSÃO SOCIAL

Inicialmente instalados nas universidades estaduais e federal, tendo em vista a base material e capacitação em alto nível que já possuem, os Observatórios de Inclusão Social também podem ser instalados na Assembléia Legislativa, através da revitalização de suas Comissões Técnicas. Um encarte mensal em jornal de grande circulação no Estado e programa semanal de

rádio sobre as políticas, as metas sociais e sua avaliação também farão parte do sistema de Observatórios de Inclusão Social. Portanto, esses Observatórios terão importância tanto como formuladores de informação e opinião quanto como espaços de mobilização social, mesmo porque há o propósito de facilitar o controle social através da tradução, num modo ludicamente acessível aos mais amplos setores sociais, dos índices e Metas de Inclusão Social propostos.

Para isso, a Secretaria de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará (SIM Ceará) vem inicialmente concentrando esse esforço junto às Universidades que poderiam tornar-se verdadeiros centros de referência em avaliação de políticas públicas para Inclusão Social no Estado. Esses nichos de conhecimento, assessoria e prática de avaliação estão sendo desenvolvidos nas universidades estaduais – UECE, Universidade Vale do Acaraú – UVA e Universidade Regional do Cariri – URCA, além da Faculdade Vale do Salgado – de Icó – e na Universidade Federal do Ceará, descentralizando o controle social nas mais importantes regiões do Estado do Ceará. O trabalho já começou a envolver também universidades particulares. Para se tornarem efetivamente instrumentos de controle social, há a necessidade de disponibilizar para as universidades envolvidas:

- a) Sólida base de informação digital, em termos de estrutura e de programas, como condição para cadastro de políticas, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas. Esta base necessita constituir-se em rede para atender de forma integrada às universidades envolvidas e outras instituições, com destaque para o IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, vinculado à Secretaria de Planejamento).
- b) Interface permanente com centros avançados de avaliação de políticas públicas incluídas, dentro e fora do país, procurando garantir assessoria técnica,

- inclusive com a previsão de vinda ao Ceará de consultores e professores especializados.
- c) Capacitação de Conselheiros e outros agentes da sociedade para que se qualifiquem crescentemente em sua atribuição de acompanhar e avaliar políticas públicas setoriais.
 - d) Capacitação permanente de técnicos do Governo para a adoção da Inclusão Social como pressuposto do desenvolvimento do Estado, para a racionalização das políticas propostas, o correto manejo de dados que permita um planejamento eficiente e para a interação com a sociedade, agora concebida como co-gestora da ação pública.

4. DIMENSÕES FUNDAMENTAIS PARA A DEFINIÇÃO DE ÁREAS DE AÇÃO COMUM

Trata-se, assim, de um sistema de controle e mobilização social centrado na implementação, monitoramento e avaliação de Metas de Inclusão Social, que se estabelecem em 4 linhas de ação as quais se entrecruzam:

- Informação técnica sobre a realidade e as políticas.
- Comunicação efetiva e criativa entre os diversos atores envolvidos.
- Mobilização social e comunitária.
- Capacitação permanente.

Com base nessas quatro dimensões, define-se a construção de espaços políticos (esferas públicas) que também se interpenetram:

- Espaço para definir e discutir as prioridades no esforço da Inclusão Social, agregando governo e sociedade.
- Espaço para agir de acordo com as metas inclusivas propostas.

- Espaço para comunicar e convocar, a partir principalmente da imprensa e também de seminários e conferências.
- Espaço para aprimorar o olhar social sobre as políticas includentes: Observatórios, Conselhos, ONGs etc.
- Espaço para discutir ações e resultados: Fórum de Inclusão Social, Conselhos, Observatórios, imprensa, seminários, conferências.
- Espaço para capacitar a ação e seus agentes: Universidade (educação a distância), imprensa, e outras instituições e entidades.

5. OS SIGNIFICADOS DA ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE INCLUSÃO SOCIAL PARA O ESTADO DO CEARÁ

A principal vantagem do sistema é permitir o acompanhamento do desempenho do Estado e seus municípios, ano a ano, no que diz respeito a indicadores sociais. Essa objetividade e essa clareza têm vantagens políticas e técnicas, para dentro do Governo e para a sociedade, como se observa:

- a) Politicamente, é a primeira vez que um governo explicita seus compromissos sociais de forma tão direta, como por exemplo, “reduzir em 20% a mortalidade materna do Estado até 2006”. Mais que isso, assume o compromisso de que nunca os indicadores sociais variarão abaixo do percentual do PIB de um determinado ano.
- b) Facilita o controle social.
- c) Oferece critérios claros para a hierarquização das ações de governo, priorizando aquelas consideradas centrais e dizendo o porquê; e, dessa forma, assumindo compromisso orçamentário de alocação de recursos nessas áreas.

- d) Internamente, o governo estabeleceu prioridades claras que valem para o conjunto das secretarias, o que é absoluta novidade na cultura gerencial do Estado brasileiro.
- e) Um conjunto de indicadores e metas de inclusão social, de alta qualidade técnica, que permite comparações nacionais e internacionais, e o acompanhamento por qualquer agência de estudos estatísticos de desenvolvimento. Permite ainda o mapeamento anual do Estado no que se refere aos indicadores sociais, que podem ser desagregados por regiões, setores e grupos populacionais.
- f) Possibilita a montagem de um sistema lógico que liga um indicador, numa ponta, ao trabalho interno de uma secretaria, na outra; ou seja, pela primeira vez, o monitoramento do órgão de planejamento tem efeitos concretos nas opções cotidianas da política setorial.

6. ÁREAS PRIORITÁRIAS DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO

A estruturação desse Sistema parte do princípio de que a exclusão social em nosso estado tem a pobreza, e em especial a pobreza rural, como eixo fundamental, ainda que outros fatores, como etnia, idade, sexo, deficiência física, etc., possam ser fatores agravantes.

Elege cinco áreas de intervenção fundamental, que não esgotam as ações de governo contra a exclusão social, mas que se mostram, além de estruturantes ou sustentáveis no esforço de inclusão (e não meramente paliativas ou de efeito curto), passíveis de monitoramento por disporem de indicadores seguros:

- I. Educação
- II. Saúde
- III. Condições de moradia

IV. Emprego e Renda

V. Desenvolvimento Rural

Em cada uma dessas áreas tem-se:

- Uma meta global, como “avançar nas condições de empregabilidade como meio de combate à pobreza”.
- Um indicador de resultado, como a taxa de mortalidade infantil (na área de Saúde) que pode medir o esforço de todos os agentes, governo e sociedade, em direção a uma meta global.
- Um indicador de oferta, para medir a contribuição do governo nesse esforço, ex., mantendo o foco na Saúde, ampliação da cobertura do programa Saúde da Família.
- Metas setoriais de governo e os respectivos programas para alcançá-las: ex. ampliar o número de jovens cursando o ensino médio ou melhorar o desempenho de nossos estudantes nas provas de português e de matemática do SAEB (área de Educação).
- A partir desse quadro, outros agentes sociais que desejem contribuir podem se comprometer com metas sociais específicas dentro do sistema. Ex. uma Prefeitura ou uma empresa pode definir para um município ou região a meta de alfabetizar x% dos adultos, dentro de uma meta governamental de reduzir o analfabetismo em 47,7% até 2006.

A ação do Governo, como já expresso, não se esgota nessas cinco grandes áreas, havendo outras metas sociais e programas direcionados a segurança pública, cultura, atração de investimentos industriais, assistência social, ciência e tecnologia, dentre outras. Especialmente no caso de definição e publicização das metas, foram priorizadas aquelas que apresentaram indicadores, tanto de resultados, como de oferta, passíveis de serem monitorados ano a ano, por município, com possibilidade de comparação, inclusive com outros Estados.

Trata-se, portanto, de um sofisticado sistema construído logicamente, que permite ao governo e, ao mesmo tempo, à sociedade, congregarem esforços numa mesma direção, com a garantia de avaliação constante e segura dos resultados de sua ação. Assegura a transparência das ações de governo, convoca a sociedade ao seu controle, busca atuar com ações estruturantes, fugindo à pirotecnia do assistencialismo e assumindo o compromisso com um modelo de desenvolvimento incluyente. Aceita o risco de priorizar ações, tão difícil em nossa cultura política, onde a falta de conhecimento sobre os problemas induz a demandas inviáveis que fazem a delícia de governos descomprometidos com o social, pela facilidade com que isso permite desmoralizar as oposições.

A base do Sistema fundamenta-se ainda na construção de indicadores passíveis de monitoramento e com alto poder de comparabilidade. Tem como apoio a concepção das Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU que, até o ano de 2015, conclama os países a combaterem a miséria e outros tipos de exclusão social.

O Sistema de Inclusão Social foi apresentado à sociedade cearense pelo Governo do Estado, juntamente com o Pacto de Cooperação do Ceará, no dia 8 de setembro de 2003. Em síntese, o sistema pode ser acompanhado através do quadro a seguir.

METAIS GLOBAIS

Educação

AMPLIAR A OFERTA E MELHORAR A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

Saúde

AUMENTAR A COBERTURA E MELHORAR O ATENDIMENTO NA SAÚDE

Condições de Moradia

AMPLIAR OS SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA

Emprego e Renda

AVANÇAR NA EMPREGABILIDADE COMO MEIO DE COMBATE A POBREZA

Desenvolvimento Rural

MELHORAR AS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO RURAL

IDS - R*

Taxa de Escolarização do Ensino Fundamental

Taxa de Escolarização do Ensino Médio

Taxa de Promoção da 4ª para a 5ª série

Rendimento dos Alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio

Taxa de Mortalidade Infantil

Taxa de Mortalidade Materna

Taxa de Internação por AVC

Proporção de Domicílios com Abastecimento de Água Adequado

Proporção de Domicílios Urbanos com Esgotamento Sanitário

Consumo Residencial Médio de Energia Elétrica

Índice de Qualidade do Emprego Formal

Tamanho Médio dos Estabelecimentos

Valor Bruto da Produção Agropecuária por Estabelecimento Rural

Proporção do Consumo de Energia Elétrica no Meio Rural

IDS - O*

Nível de Formação de Professores do Ensino Fundamental

Nível de Formação de Professores do Ensino Médio

Relação Bibliotecas, Salas de Leitura e Laboratórios de Informática por Escola Pública

Relação de Equipamentos de Informática por Escola Pública

Proporção de Gestantes Assistidas no 1º Trimestre de Gravidez

Proporção de População Coberta pelo Programa de Saúde da Família (PSF)

Proporção de Crianças < de 2 Anos Acompanhadas

Taxa de Cobertura de Abastecimento de Água

Taxa de Cobertura de Esgotamento Sanitário Urbano

Relação Matrículas no Ensino Médio¹ / Mat. Totais

Profissionais de Saúde por mil Habitantes

Terminais Telefônicos por mil Habitantes

Proporção de Estradas Pavimentadas no Município

Valor Médio do Crédito Rural

Proporção de Produtores com Assistência Técnica

PRINCIPAIS METAS DE AÇÃO GOVERNAMENTAL (2003-2006)

- Ampliar em 32% o número de estudantes matriculados no ensino médio público.
- Reduzir em 47,7% o número de analfabetos de 15 anos e mais.

- Reduzir a mortalidade materna em 20% e ampliar a cobertura assistencial para os agravos mais frequentes na população feminina em todos os municípios.
- Reduzir a desnutrição materna e infantil nos municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado do Ceará.
- Beneficiar 806,476 pessoas através de ações de promoção da saúde, controle dos agravos degenerativos nas 21 microrregiões de saúde do Estado.

- Ampliar o sistema de esgotamento sanitário para 28% dos domicílios do Estado do Ceará.
- Assegurar água tratada a 66% dos domicílios do Estado do Ceará.
- Elevar para 100% a taxa de atendimento de energia elétrica na zona rural do Estado.

- Estimular a geração de 9.375 ocupações, através da implantação de 2.995 Microempresas Sociais e Cooperativas.
- Promover a capacitação de 230.000 trabalhadores, para inserção no mercado de trabalho.
- Implantar 20 Centros de Trabalho e Empreendedorismo gerando 2.000 ocupações.
- Capacitar 60.000 pessoas nos Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT.

- Atender 276 comunidades rurais, através da implantação de projetos produtivos, de infra-estrutura, abastecimento de água e eletrificação.
- Estimular o apoio à produção e renda a 20.000 agricultores em 17 Agrópolis.

* Índice de Desenvolvimento Social - Resultado (IDS - R)
 * Índice de Desenvolvimento Social - Oferta (IDS - O)

REDE SOCIAL SP – PROGRAMA DE AÇÕES INTEGRADAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Maria Helena Guimarães de Castro**

O Rede Social SP é o programa de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social implementado pelo Governo Estadual através da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

Trata-se de uma estratégia para combater a exclusão social a partir de uma abordagem territorial, oferecendo projetos articulados que permitam melhorar as condições de vida das famílias e aumentem a capacidade de inserção social e produtiva dos indivíduos.

As ações estratégicas a serem desenvolvidas estão estruturadas em seis princípios básicos:

1. integração e articulação de programas intersetoriais, evitando a fragmentação, a superposição e a pulverização das iniciativas, buscando a convergência e a atuação conjunta de diferentes áreas do governo, de organizações da sociedade civil e do empresariado;
2. focalização nas famílias mais vulneráveis, com rendimento familiar mensal de até 1 SM;
3. focalização da família vulnerável no território, o que envolve a definição de áreas prioritárias: municípios com baixo desenvolvimento econômico e social; e setores censitários nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista;

* Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo.

4. flexibilidade no desenho dos projetos, de forma a permitir o atendimento dos segmentos identificados como mais vulneráveis nas diferentes localidades;
5. monitoramento contínuo das ações como etapa indispensável para o gerenciamento do programa;
6. avaliação das ações a partir de indicadores quantitativos e qualitativos, de forma a dimensionar os resultados e impactos obtidos.

REDE SOCIAL SÃO PAULO – DESENHO DA AÇÃO INTEGRADA

O desenho da ação integrada envolve a articulação de programas e projetos desenvolvidos por diferentes Secretarias de Estado em vários municípios do Estado de São Paulo. São programas com reconhecida importância social e para os quais buscar-se-á a ampliação seja do número de beneficiários ou de localidades a serem cobertas.

Estes programas foram selecionados por estarem orientados com os seguintes objetivos:

- complementação da renda familiar;
- geração de trabalho e renda;
- melhoria da escolaridade dos pais e dos jovens que abandonaram os estudos;
- melhoria das condições de vida das famílias;
- complementação da jornada escolar, assegurando às crianças e adolescentes atividades socioeducativas, esportivas e culturais que além de melhorarem o desempenho escolar, funcionem como um espaço de integração e proteção social;
- ampliação das atividades de convivência, esporte e lazer.

Programas Estaduais	
Complementação da Renda	Renda Cidadã
Geração de Trabalho e Renda	Banco do Povo
	Programa Jovem Cidadão
	Frentes de Trabalho
Melhoria da Escolaridade	Cursos Supletivos
	Cursos Profissionalizantes
Melhoria das Condições de Vida	Pró-Lar
	Saúde da Família
	Programas de alimentação
Complementação do Horário Escolar	Espaço Amigo, Projeto Guri, Arquimedes
Convivência, Esportes e Lazer	Educação da Família, programas de Esportes e Lazer

O papel do Governo do Estado é o de articular e coordenar o setor público, privado, o voluntariado e a comunidade, a partir da definição das áreas-alvo para intervenção, baseadas em diagnóstico preciso sobre a situação de vulnerabilidade social destas localidades. Nesse sentido, o estabelecimento de parcerias surge como forma exemplar para a convergência de ações com o objetivo de evitar a pulverização das iniciativas.

Está prevista a criação de estrutura permanente que realize esta articulação, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Essa estrutura promoverá estratégias e ações intersetoriais, sendo constituída de um Conselho de Gestão, composto por representantes da sociedade civil e de uma Câmara Governamental, formada por representantes das Secretarias Estaduais. Um dos papéis que caberá ao Conselho de Gestão será o de mobilizar e articular as instituições privadas e empresariais para o estabelecimento de parcerias.

Para a implementação de ações locais, a Câmara Governamental instituirá comitês técnicos regionais, com a

ampla participação de representantes das instâncias municipais e da comunidade.

Etapas de Desenvolvimento

As carências e características associadas às condições de pobreza diferem enormemente caso se compare municípios de pequeno porte, com predomínio de população residindo em áreas rurais, com as periferias urbanas das regiões metropolitanas. Assim, a ação integrada será desenvolvida em duas vertentes:

- 50 municípios paulistas com os piores índices de desenvolvimento humano, e
- setores censitários das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista com elevado grau de privação econômica e social.

As ações integradas nos 50 Municípios com Pior IDH-M

Na primeira etapa, serão atendidos 10 municípios paulistas entre os 50 com menor IDH-M. Dada a maior concentração de municípios com baixos índices de desenvolvimento humano na Região do Vale do Ribeira, as ações integradas estarão concentradas inicialmente nesta região, atendendo os municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Eldorado, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Pedro de Toledo, Ribeira e Sete Barras. Para tanto, estão sendo finalizados os diagnósticos regionais, contemplando o mapeamento das carências e dos atendimentos já existentes, para redirecionamento das ações e formatação das novas intervenções.

As ações integradas nos setores censitários com maior grau de privação social e econômica nas Regiões Metropolitanas

Nas Regiões Metropolitanas, as ações estarão focadas nos bolsões de vulnerabilidade social. Para a definição dos setores

censitários a serem atendidos, está sendo utilizada metodologia desenvolvida pelo Centro de Estudos da Metrópole–CEBRAP/Seade que visa a detecção de diferentes situações de carências sociais por meio da análise da distribuição da estrutura socioeconômica no espaço urbano, permitindo a identificação de grupos gerados a partir da combinação da dimensão da privação econômica com a estrutura etária.

Na primeira etapa foram selecionados os municípios de Carapicuíba, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Itapeverica da Serra e Itaquaquecetuba, que apresentam concentração elevada de setores censitários com presença de jovens em situações de extrema privação social e econômica.

INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Para os municípios e setores censitários selecionados para participar do Programa serão definidas metas precisas, baseadas em diagnóstico prévio. Nesse sentido, será elaborado quadro referencial com os objetivos detalhados identificados por indicadores socioeconômicos.

Os programas e projetos são desenhados para resolver problemas específicos, delimitados socialmente, com público-alvo e objetivos bem específicos. Todos os programas terão indicadores (medidos na situação inicial e na situação-objetivo) e conterão ações para os quais fiquem definidos custos e metas.

O monitoramento é um requisito imprescindível para o exercício da avaliação como um instrumento de gestão. É um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

Os instrumentos de monitoramento serão, nesse sentido, parte constitutiva do desenho da política integrada. Eles

funcionarão, por conseguinte, em dois níveis: o de cada ação/projeto e o nível da ação integrada. Seus objetivos serão:

- verificar se o programa está sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades;
- verificar se seus produtos estão atingindo as metas previstas, com a necessária eficiência;
- propiciar um conjunto de informações de domínio público sobre a atuação social do governo estadual e dos governos municipais envolvidos.

Além do monitoramento, a política integrada será submetida a uma avaliação de resultados, sob a coordenação da SEADS, que dimensione sua eficácia no atendimento dos objetivos previamente definidos nos municípios contemplados e nos bolsões de vulnerabilidade social metropolitanos. Ela envolverá:

- um sistema de indicadores municipais;
- uma pesquisa de tipo painel que acompanhe ao longo do tempo uma amostra das famílias beneficiadas pelo Programa e de famílias inscritas que constituirão um grupo de controle;
- a identificação de impactos diferenciados nas famílias de acordo com sua composição e inserção nos programas oferecidos, isto é, verificar se as transformações primárias e/ou secundárias na realidade são atribuídas às ações do programa, estabelecendo as devidas relações de causalidade.

O Cadastro pró-Social

Os programas que envolvem órgãos governamentais serão coordenados setorialmente; no entanto, para fins de macrogestão do Programa será desenvolvido um sistema de informações de monitoramento e de avaliação do Programa, como um todo.

Da mesma forma, as ações em parceria envolvendo a sociedade civil, como por exemplo empresariado e entidades filantrópicas, também serão acompanhadas e avaliadas.

Está sendo estruturado o Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo, com a finalidade de coletar, armazenar e disponibilizar informações referentes à atuação na área social dos órgãos do governo e demais instituições, em sistema corporativo. Será composto de bancos de dados relacionais, estruturado em três módulos: cadastro único de instituições; cadastro único de programas /projetos/ações e cadastro único de famílias e beneficiários.

O sistema, baseado em arquitetura aberta, utilizando tecnologia WEB (Internet), possibilitará aos usuários acesso hierarquizado para inclusão/exclusão e consulta aos dados armazenados, bem como disponibilizará instrumentos de recuperação automática de informações e de cruzamento com bases de dados secundários.

Trata-se, portanto, de uma ferramenta indispensável para compartilhar informações, coordenar ações e produzir conhecimentos sobre os resultados da política social no Estado. Ele possibilitará, também, a melhoria dos procedimentos de focalização da política integrada e, em consequência, aprimorar sua eficiência alocativa. À SEADS, em trabalho conjunto com a PRODESP, empresa estadual de processamento de dados, coube o desenho e implementação desse instrumento.

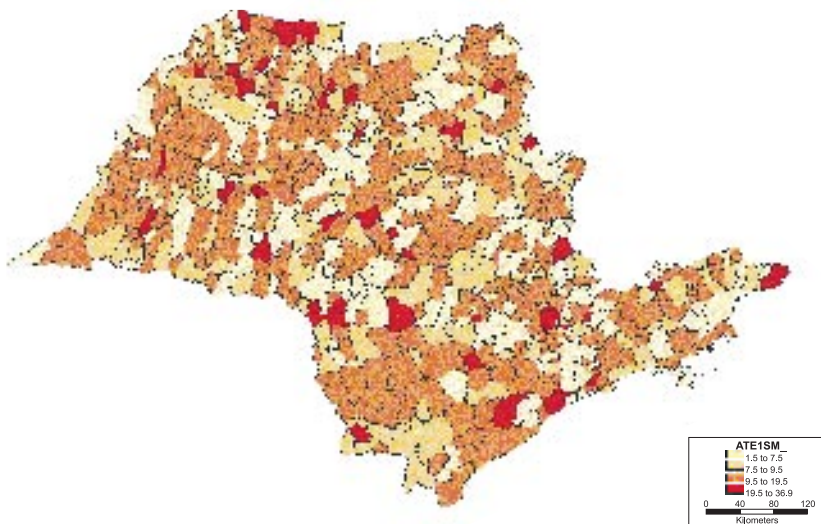
TABELA I – Domicílios com Rendimento Total até 1 Salário Mínimo (1) Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e 50 Municípios com Pior IDH-M 2000

Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e 50 Municípios com Pior IDH-M	Nº de Domicílios com Rendimento até 1 SM	% em relação ao Total de domicílios
Estado de São Paulo	849.138	8,04
RM de São Paulo	404.629	7,97
RM de Campinas	40.975	6,11
RM da Baixada Santista	36.250	8,39

Fonte: Preparado por Fundação Seade a partir dos dados do Censo Demográfico/IBGE – 2000.

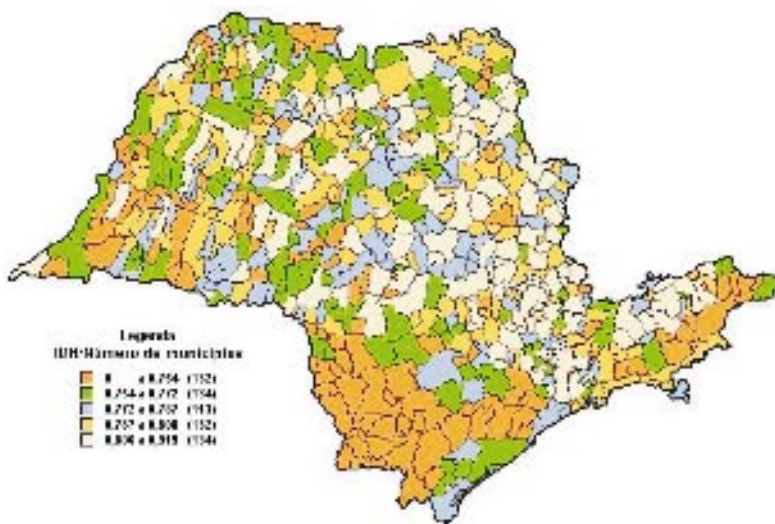
(1) inclusive aquelas que declararam não possuir nenhum rendimento.

Parcela das Famílias com Renda de até 1 Salário Mínimo Estado de São Paulo – 2000



Fonte: IBGE. Censo demográfico 2000.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M Estado de São Paulo – 2000



Fonte: Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/Fundação João Pinheiro/Ipea.

TABELA 2 – 50 Municípios com os Piores Índices de Desenvolvimento Humano no Estado de São Paulo – 2000

MUNICÍPIO	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Classificação na UF	População projetada para julho de 2000	Índice de longevidade (IDHM-L)	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)
Álvaro de Carvalho	0,7300	609	4.099	0,748	0,806	0,637
Apiai	0,7166	623	27.153	0,673	0,845	0,631
Arandu	0,7308	606	6.060	0,708	0,833	0,652
Arapeí	0,7165	624	2.615	0,676	0,845	0,628
Arco-Íris	0,7083	630	2.167	0,716	0,793	0,616
Areias	0,7226	619	3.597	0,676	0,840	0,652
Barão de Antonina	0,7058	631	2.796	0,671	0,812	0,634
Barra do Chapéu	0,6462	644	4.846	0,600	0,784	0,555
Barra do Turvo	0,6628	641	8.098	0,670	0,755	0,563
Bom Sucesso de Itararé	0,6926	639	3.221	0,670	0,805	0,603
Buri	0,7013	636	17.595	0,671	0,797	0,636
Caiuá	0,7099	627	4.183	0,673	0,829	0,628
Capão Bonito	0,7159	625	46.729	0,673	0,830	0,644
Coronel Macedo	0,7114	626	5.591	0,692	0,805	0,637
Cunha	0,7333	601	23.093	0,778	0,810	0,611
Eldorado	0,7330	602	14.124	0,743	0,823	0,633
Guapiara	0,7057	632	19.712	0,688	0,801	0,628
Guarantã	0,7270	614	6.315	0,696	0,819	0,665
Guzolândia	0,7289	611	4.301	0,739	0,811	0,637
Iporanga	0,6927	638	4.563	0,688	0,798	0,592
Itaberá	0,7349	597	18.901	0,735	0,843	0,627
Itai	0,7280	612	21.006	0,723	0,805	0,655
Itaóca	0,6503	642	3.232	0,600	0,797	0,554
Itapirapuã Paulista	0,6453	645	3.574	0,600	0,760	0,576
Itaporanga	0,7093	628	14.355	0,671	0,816	0,641
Itararé	0,7326	603	46.508	0,671	0,849	0,677
Marabá Paulista	0,7276	613	3.697	0,729	0,820	0,634
Mesópolis	0,7323	604	1.931	0,747	0,810	0,640
Nantes	0,7224	620	2.272	0,719	0,793	0,655
Natividade da Serra	0,7334	600	6.947	0,786	0,778	0,636
Nova Campina	0,7085	629	7.272	0,671	0,836	0,619
Nova Canaã Paulista	0,7256	616	2.485	0,747	0,796	0,634
Ouro Verde	0,7231	618	7.147	0,753	0,801	0,616
Pedra Bela	0,7335	599	5.604	0,754	0,785	0,661
Pedro de Toledo	0,7294	610	9.173	0,692	0,824	0,672
Platina	0,7349	596	2.867	0,722	0,826	0,657
Pontalinda	0,7308	607	3.536	0,747	0,819	0,626
Queiroz	0,7300	608	2.169	0,765	0,795	0,631
Ribeira	0,6779	640	3.512	0,673	0,780	0,580
Ribeirão Branco	0,6492	643	21.211	0,600	0,775	0,572
Ribeirão Grande	0,7049	633	7.377	0,688	0,805	0,622
Riversul	0,6946	637	7.210	0,671	0,805	0,607
Sagres	0,7231	617	2.441	0,741	0,801	0,627
Salmourão	0,7339	598	4.402	0,751	0,801	0,650
São José do Barreiro	0,7267	615	4.141	0,676	0,827	0,677
Sarutaiá	0,7188	622	3.732	0,714	0,813	0,630
Sete Barras	0,7314	605	13.702	0,763	0,812	0,619
Silveiras	0,7213	621	5.373	0,676	0,820	0,668
Taquarivai	0,7018	635	4.457	0,671	0,808	0,627
Tejupá	0,7044	634	5.330	0,716	0,769	0,628

Fonte: Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/Fundação João Pinheiro/IPEA.

TABELA 3 – Densidade Demográfica, Taxa de Urbanização e Taxa de Crescimento Anual da População. Estado de São Paulo e 50 Municípios com Piores IDH-M no Estado – 2000

Estado de São Paulo e Municípios	Densidade Demográfica (Em Km ²) – 2000	Taxa de Urbanização (Em %) – 2000	Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (Em % ao ano) – 1991/2000
Estado de São Paulo	148,96	93,41	1,82
Álvaro de Carvalho	26,01	59,31	3,01
Apiáí	27,66	61,29	0,39
Arandu	26,60	66,32	0,90
Arapeí	18,97	72,54	1,56
Arco Iris	8,55	49,38	(1)
Areias	11,84	68,11	0,99
Barão de Antonina	20,25	58,98	-0,90
Barra do Chapéu	12,00	29,88	-0,10
Barra do Turvo	8,00	35,51	1,55
Bom Sucesso de Itararé	23,93	60,48	3,72
Buri	14,53	77,47	2,33
Caiuá	8,30	42,19	2,55
Capão Bonito	28,86	78,29	0,08
Coronel Macedo	17,09	71,76	-0,33
Cunha	17,32	48,22	-0,14
Eldorado	8,26	49,34	0,82
Guapiara	47,88	38,22	0,87
Guarantã	13,42	76,67	1,46
Guzolândia	17,18	78,33	-1,75
Iporanga	3,57	45,50	-0,14
Itaberá	18,01	58,70	0,62
Itaí	17,46	80,34	1,89
Itaóca	16,80	67,39	-2,17
Itapirapuã Paulista	7,74	46,19	1,02
Itaporanga	28,26	69,19	-0,07
Itararé	43,92	91,95	1,20
Marabá Paulista	3,89	55,37	0,59
Mesópolis	11,49	63,08	-0,45
Nantes	5,85	73,11	(1)
Natividade da Serra	8,20	41,04	0,80
Nova Campina	20,43	53,16	3,80
Nova Canaã Paulista	20,02	33,12	-1,15
Ouro Verde	24,07	88,76	0,11
Pedra Bela	37,90	21,48	0,97
Pedro de Toledo	14,56	67,04	1,86
Platina	8,74	73,91	0,18
Pontalinda	16,93	75,79	0,97
Queiroz	10,24	76,39	1,23
Ribeira	9,85	28,67	-1,64
Ribeirão Branco	30,46	42,32	1,13
Ribeirão Grande	22,06	31,46	2,08
Riversul	19,54	70,11	-2,94
Sagres	19,20	64,69	-0,95
Salmourão	22,80	80,92	-0,17
São José do Barreiro	6,91	59,65	0,57
Sarutaiá	33,68	75,62	2,35
Sete Barras	12,91	33,86	1,06
Silveiras	13,05	45,58	1,05
Taquarivaí	21,00	51,02	4,27
Tejupá	18,59	51,03	1,32

Fonte: Fundação SEADE.

(1) Ano de instalação do município posterior a 1991.

TABELA 4 – Jovens de 15 a 24 Anos que Não Concluíram o Ensino Fundamental e/ou Médio. Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e 50 Municípios com Pior IDH-M – 2000

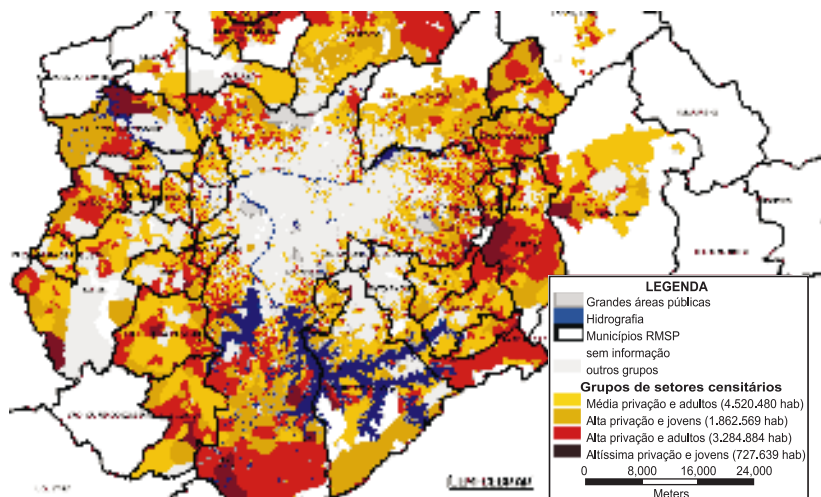
Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e 50 Municípios com pior IDH-M	Total de Jovens de 15 a 24 Anos	Jovens de 15 a 17 Anos	Jovens de 18 a 24 Anos	Jovens de 18 a 24 Anos
		Não concluíram o Ensino Fundamental	Não concluíram o Ensino Fundamental	Não concluíram o Ensino Médio
Estado de São Paulo	7.175.836	843.921	1.558.318	1.370.916
RM de São Paulo	3.517.797	413.404	728.326	684.897
RM de Campinas	452.584	50.452	94.093	91.027
RM da Baixada Santista	280.341	36.531	65.628	54.250
50 Municípios com pior IDH-M	88.036	15.750	30.528	13.397

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Grupos de Setores Censitários classificados segundo Dimensão de Privação e Ciclo de Vida Familiar

Região Metropolitana de São Paulo – 2000

Mapa da Vulnerabilidade Social – CEM-Cebrap/IBGE/SAS/Fapesp



*Desenhando estratégias de
enfrentamento da pobreza:
a contribuição internacional*

CIÊNCIAS SOCIAIS E POBREZA: A BUSCA DE UM ENFOQUE INTEGRADO

*Alberto D. Cimadamore**

INTRODUÇÃO

A pobreza, a desigualdade e a exclusão social são, seguramente, os principais problemas que afetam os países de nossa região, nas ordens política, social, econômica e ética. Este seminário tem como objetivo refletir sobre o caso específico do Brasil, embora, naturalmente, o caso brasileiro possa ser situado dentro de um contexto regional mais amplo.

O convite da UNESCO para participar de um Painel sobre as contribuições internacionais no sentido da amenização desses flagelos sociais me leva, necessariamente, à seguinte pergunta: Qual é ou qual pode vir a ser a contribuição dos meios acadêmicos para um tema caracterizado principalmente pela urgência material?

A resposta que irei oferecer será “imaterial”, no sentido de que ela se concentrará numa visão que toma como ponto de partida as ciências sociais, privilegiando as “idéias”. Qual a importância das idéias, num tema que, com toda a urgência, exige soluções materiais? Vejamos. Três dos conceitos que habitualmente se usam, tanto nas ciências sociais como na linguagem comum, quando falamos de pobreza, desigualdade e exclusão são: Estado, Mercado e Sistema internacional.

* Assessor do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Professor de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais de Buenos Aires.

Qualquer um que reflita sobre o tema que nos ocupa e preocupa aqui concordaria, em princípio, que esses três conceitos são de grande relevância para a descrição e a explicação das condições que favorecem a produção e a manutenção da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. É certo que os estudos empíricos derivados desses pressupostos teóricos contribuiriam, como de fato ocorre, para reafirmar hipóteses derivadas daquela afirmação.

No entanto, alguém já viu qualquer um desses conceitos no mundo real? Claro que não. Eles não podem ser “vistos”, nem “tocados”, porque são imateriais. São idéias, são construções mentais que usamos para compreender alguns aspectos fundamentais das relações políticas, sociais, econômicas e internacionais.

Uma vez que concordamos que essas três construções intelectuais são importantes para a compreensão das causas da pobreza e de suas possíveis soluções, começamos, no CLACSO e, mais especificamente, no Programa CLACSO-CROP de Estudos sobre a Pobreza na América Latina e no Caribe¹, a enfocar o apoio acadêmico aos estudos – e, indiretamente, à tomada de decisões relativa à erradicação ou mitigação da pobreza – em dois temas específicos e inter-relacionados: o papel do Estado na luta contra a pobreza e a economia política da pobreza. O terceiro tema, logicamente relacionado com os dois anteriores – na ordem das idéias antes mencionada – é o das relações internacionais da pobreza.

O programa CLACSO-CROP avançou, com relação ao primeiro tema, dando apoio a pesquisas originais e realizando,

¹ Esse programa é uma iniciativa conjunta do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais e do Comparative Research Programme on Poverty (CROP), do Conselho Internacional de Ciências Sociais (CICS), que começou a desenvolver seu programa de trabalho no ano de 2001. Para maiores informações, dirigir-se a www.clacso.org ou www.crop.org.

com pesquisadores da área social, oficinas sobre o tema do papel do Estado na luta contra a pobreza. Ao longo dos dois últimos anos, vêm sendo concedidas a acadêmicos bolsas de pesquisa de dez meses de duração para o estudo de temas considerados cruciais para a reflexão sobre as condições da produção e do alívio da pobreza. Da mesma forma, o Programa organizou oficinas e seminários, com o objetivo específico de discutir esse tema a partir das contribuições internacionais que privilegiam as perspectivas comparativas nos estudos sobre a pobreza. Atualmente, está sendo avaliado um segundo programa de bolsas para pesquisadores latino-americanos e caribenhos, voltadas para o tema da economia política da pobreza.

AS CONTRIBUIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO PROVISÓRIA

O programa CLACSO-CROP de estudos sobre a pobreza na América Latina e no Caribe vem avançando no fortalecimento das bases para a formação de uma rede internacional de pesquisadores sobre os temas relativos à pobreza, ao facilitar a dedicação à pesquisa e à interação em espaços virtuais ou reais.² Esse pode ser considerado como um dos pontos altos do Programa, que se baseia no trabalho que ambas as instituições vêm desenvolvendo, desde seu início.

Por outro lado, as contribuições científicas produzidas nas diferentes atividades desenvolvidas até o presente por esse Programa poderiam ser consideradas como um reflexo do estado

² Este último tipo de interação se dá principalmente em torno do Campus Virtual do CLACSO. Essa plataforma permite a realização de cursos, conferências e outras formas de interação eletrônica entre pesquisadores, docentes e administradores do Campus, do Programa CLACSO-CROP e do Programa Regional de Bolsas de Pesquisa da CLACSO, entre outros.

atual das ciências sociais latino-americanas, de modo geral, e da área de estudos sobre a pobreza, em particular. Uma vez que novos caminhos estão sendo abertos para o pensamento sobre a problemática específica da pobreza na região, pode-se dizer que os estudos sobre pobreza compartilham os problemas (e também os sucessos, embora eu não vá me ocupar destes, nesta apresentação) que afetam de modo generalizado as ciências sociais na América Latina e no Caribe.

Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma dispersão significativa nas pesquisas sobre o tema da pobreza. Um grande número dessas pesquisas consiste de estudos de caso focalizados em diferentes níveis de análise – principalmente nacionais ou subnacionais – cujas conclusões são difíceis de comparar entre si, de modo a avançar no processo de acumulação de conhecimento sobre as condições de produção e/ou reprodução da pobreza. Essas dificuldades têm origem tanto no tipo de método privilegiado (isto é, estudos de caso) quanto em outras questões metodológicas e teóricas referentes aos problemas clássicos de definição de variáveis e utilização de conceitos, de maneira que estes possam, eventualmente, vir a formar parte de uma agenda de estudos comparados. Uma agenda comparativa de amplo alcance permitiria um aumento substancial da qualidade e da quantidade do conhecimento sobre o tema, o que, por sua vez, será indispensável para o desenvolvimento de uma estratégia efetiva de redução e eliminação da pobreza, em suas diferentes manifestações.

Do mesmo modo, observa-se que muitos desses estudos enfocam questões muito específicas, que dificultam um panorama mais geral da problemática da pobreza, ou seja, uma teoria sobre as causas e condições de sua produção e reprodução. Em alguns casos, seria possível falar da existência de uma ambição interpretativa mais geral. No entanto, as limitações empíricas ou teóricas inerentes aos estudos de caso impossibilitam a tradução dessas ambições em generalizações válidas para diferentes contextos geográficos e históricos da América Latina e do Caribe.

Os problemas do uso das principais categorias e conceitos – algo que sem dúvida está relacionado ao déficit teórico metodológico antes assinalado – não apenas afetam a qualidade da produção científica, como também transcendem essas esferas, tendo impacto sobre a visualização do problema a partir de uma perspectiva normativa ou política. Um exemplo significativo é a falta de consenso, nos estudos sobre pobreza, acerca da definição de um conceito central para o pensamento político e social dos últimos três séculos: o Estado. É possível observar, tanto nos trabalhos acadêmicos como nos discursos sobre o tema da pobreza, que os termos governo e Estado são usados indistintamente, sem levar em conta que um é um agente e o outro, uma estrutura; que um possui entidade física, enquanto o outro é uma construção intelectual. De forma semelhante, em alguns casos, se fala de sociedade civil como oposta ao Estado, sem levar em conta que o conceito clássico de Estado inclui a sociedade como um de seus componentes, juntamente com a ordem jurídico-constitucional, o território e o governo. Essas confusões, infelizmente, fragilizam os achados ou as conclusões dos estudos ou das visões que os promovem. Como é natural, produzem-se assim posições normativas ou visualizações de políticas que partem de uma percepção equivocada do problema do papel do Estado/Governo/Sociedade na produção ou no alívio da pobreza.

Uma aproximação superficial do que poderia ser o estado da arte nessa área de estudos (algo que, no momento, não possuímos, mas que seria indispensável para sabermos onde estamos) provavelmente concluiria que grande parte dos debates centrais sobre o tema concentram-se mais nas questões relacionadas à mensuração da pobreza – certamente relevantes, seja qual for o ponto de vista – ou nas manifestações particulares da pobreza em pontos específicos do tempo e do espaço. Essa concentração nas questões quantitativas ou particularistas da pobreza leva a uma distribuição de recursos que tende a desfavorecer o tratamento de questões substantivas

mais gerais, que tenham o potencial de contribuir para a descrição e a explicação das complexas situações que acarretam sua produção e reprodução, nos diferentes níveis (local, nacional e internacional).

Em outras palavras, poder-se-ia dizer – embora arriscando cair numa generalização excessiva – que, na área de estudos sobre a pobreza, não existem tentativas sistemáticas de construir enfoques teóricos capazes de contribuir para a explicação da pobreza – e daí derivar soluções – nos diversos contextos espaciais e temporais. Essa é uma importante brecha que têm que enfrentar todos aqueles que se interessam pelas pesquisas sobre a pobreza e pretendem que essas pesquisas venham a exercer impacto sobre o mundo real.

O HORIZONTE DESEJÁVEL

Nesse contexto, a busca de um enfoque teórico que integre diversas perspectivas disciplinares das ciências sociais, cruzando transversalmente os diversos níveis de análise (local, nacional, regional e internacional, entre outros) transforma-se num objetivo central, tanto para os acadêmicos como para as instituições que realizam ou apóiam pesquisas sobre a pobreza.

Um enfoque integrado que se proponha a cobrir o déficit antes assinalado teria que tomar como base algumas diretrizes fundamentais. Para tal, é necessário, em primeiro lugar, construir um debate teórico que, simultaneamente, tenda a descrever melhor o universo em estudo – complexo, por definição – e traga alguma clareza quanto ao uso dos principais conceitos e níveis de análise envolvidos na problemática da pobreza. Esse primeiro passo contribuirá para uma melhor especificação das variáveis envolvidas nesses estudos, bem como de suas relações causais, o que, por sua vez, tenderá a favorecer, ou, pelo menos, possibilitar a realização dos estudos comparativos que são indispensáveis para o melhor conhecimento das condições da produção, redução ou eliminação da pobreza, nos diferentes contextos.

O debate metodológico – necessariamente vinculado ao debate teórico – teria que apontar para a produção de pesquisas e reflexões comparativas que reduzam a vulnerabilidade inerente aos estudos de caso e permitam aumentar os graus de generalização dos achados e das conclusões. Nesse ponto, ter-se-ia que dedicar especial atenção aos problemas derivados dos níveis de análise e das interações das variáveis nesses diferentes níveis. Uma visão agregada da problemática da pobreza requer um exame meticuloso da interação dos fatores ou variáveis que operam nos níveis locais, estaduais, nacionais, regionais e internacionais. No entanto, a produção acadêmica de nossa região não tende a refletir sobre a complexidade inerente a esse universo de estudo.

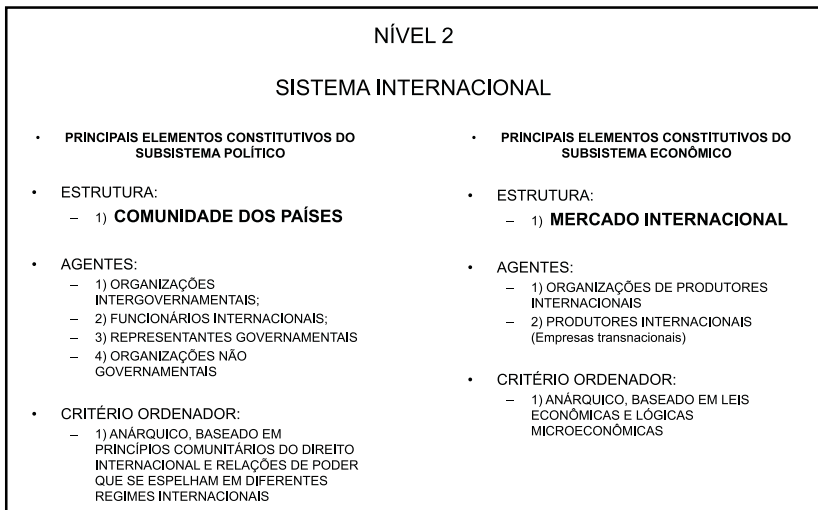
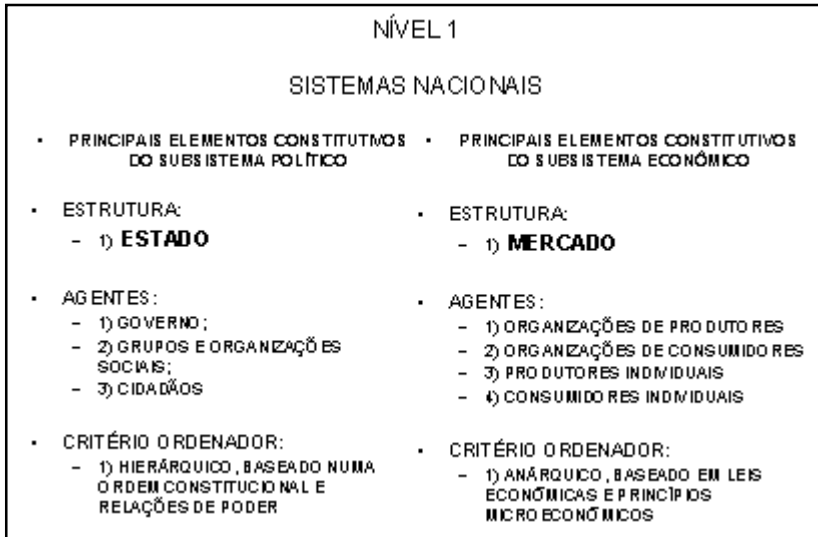
RUMO A UM ENFOQUE INTEGRADO

A construção de um enfoque integrado, como o que aqui se propõe, não implica, sob nenhum ponto de vista, a construção de uma teoria única para a descrição e a explicação da problemática, nem, muito menos, a adoção de um método único que, por definição, seja o mais apropriado à área de estudos sobre a pobreza. A idéia consiste, simplesmente, numa tentativa inicial de integrar alguns dos conceitos centrais que operam em alguns dos principais níveis de análise que são, a priori, relevantes para a descoberta das condições que levam tanto à produção quanto à eliminação da pobreza.

Poucos duvidam de que Estado, Mercado e Sistema Internacional sejam conceitos centrais, operando em diferentes níveis de análise, para a explicação desse fenômeno. Não seria arriscado afirmar que na interação das variáveis que operam dentro dessas três estruturas residam algumas das principais causas e condições que levam tanto à produção e reprodução da pobreza quanto à sua redução e eliminação. No entanto, não conheço estudos que, de forma sistemática, trabalhem simultaneamente

com esses três níveis e que tenham o potencial de serem integrados numa agenda de pesquisa internacional.

A discussão de uma aproximação teórico-metodológica, nos termos acima descritos, poderia partir de uma simplificação de seus principais componentes, ou seja, de um modelo teórico.



ALGUMAS PERGUNTAS, CUJAS RESPOSTAS PODEM AJUDAR A DESENVOLVER O MODELO

Como interagem as estruturas, em um mesmo nível, para produzir, reproduzir, diminuir ou eliminar a pobreza?

Como interagem as estruturas em diferentes níveis?

Dada a variabilidade histórica das estruturas do nível 1 é possível gerar categorias mais abrangentes para aproximarmos a descrições / explicações mais gerais?

Quais são os agentes mais beneficiados com as ordens anárquicas e como pode isso afetar a produção e/ou reprodução da pobreza?

Por que as ordens hierárquicas, teoricamente, têm a capacidade de neutralizar os estímulos de estruturas caracterizadas por ordens anárquicas?

Mais especificamente, de que maneira as ordens hierárquicas – ou seja, os Estados Nacionais – podem neutralizar os estímulos do mercado para a concentração e exclusão de atores que dele não se beneficiam – ou seja –, os pobres?

Quais são os tipos históricos de estruturas mais aptos para produzir e/ou reproduzir pobreza?

E, pelo contrário, quais são os tipos históricos de Estados Nacionais e Mercados mais aptos para reduzir e/ou eliminar, pelo menos, as condições de pobreza extrema?

ALGUMAS HIPÓTESES DERIVADAS DO MODELO DE VÁRIOS NÍVEIS PARA EXPLICAR E/OU PREVER A PRODUÇÃO E/OU REPRODUÇÃO DA POBREZA

O processo de globalização, ao favorecer a preeminência das estruturas e ordens anárquicas, estimula os agentes relativamente mais poderosos a usar seu poder. A preeminência de relações de poder conduz, por sua vez, a gerar condições favoráveis para a produção e/ou reprodução da pobreza em níveis nacionais, municipais e locais.

As estruturas hierárquicas de nível nacional (Estados) e as ordens constitucionais, desprovidas de mecanismos para mitigar os efeitos sociais das relações baseadas no poder relativo dos agentes, tendem a favorecer as condições para a produção e/ou reprodução da pobreza.

O modelo aqui apresentado é, como todo modelo, uma simplificação de uma aproximação teórica possível à problemática da pobreza, abarcando níveis distintos de análise. O propósito de sua apresentação é muito simples: favorecer um debate crítico que possa contribuir para a diminuição do déficit acima assinalado. A tarefa subsequente implica, entre outras coisas, definir os principais conceitos, pensar sobre os modos em que eles interatuam para gerar ou mitigar a pobreza, e apresentá-los na forma de hipóteses que possam fazer parte de uma agenda de pesquisa comparativa. Naturalmente, essa é uma primeira aproximação, que poderá vir a ser superada a partir de diferentes visões críticas, que resgatem outros conceitos e posições teórico-metodológicas. O importante é capturar os distintos níveis de análise que aqui se consideram fundamentais para a geração de uma agenda de pesquisas que nos permita abordar as complexas relações econômicas, políticas e sociais que produzem, reproduzem, amenizam ou eliminam a pobreza.

AS EXIGÊNCIAS MORAIS DA JUSTIÇA GLOBAL

*Thomas W. Pogge**

As retrospectivas do século XX abrem amplo espaço a seus horrores. Nelas, as catástrofes naturais são eclipsadas pelas guerras e por outros desastres de autoria humana: seis milhões assassinados no holocausto alemão, 30 milhões mortos de fome no Grande Salto para Frente de Mao-tsé Tung, 11 milhões eliminados por Stalin, 2 milhões mortos pelo Khmer Rouge, meio milhão de vidas ceifadas em Ruanda, e assim por diante. Não comparecem nessas retrospectivas as mortes por desnutrição e por doenças evitáveis – em poucas palavras, a fome mundial: cerca de 270 milhões apenas nos poucos anos decorridos desde o fim da Guerra Fria. Por que razão essas mortes não são mencionadas? Seriam elas desinteressantes e corriqueiras demais, e não suficientemente chocantes? Ou será que, pelo contrário, elas são *perturbadoras demais* – por se tratar de mortes que, diferentemente das demais, não podem sem atribuídas à responsabilidade de outros.

Examinemos essa perturbadora idéia. Somos responsáveis pelas mortes causadas por pobreza extrema, ocorridas em outros países? Confrontada com essa pergunta, a maioria das pessoas responde com um firme *não*. Mas esse *não* vem rápido

* Professor de Filosofia Moral e Política da Universidade de Columbia, Nova York.

demais, evidenciando uma forte relutância em examinar em maior profundidade suas razões. Essa relutância ocorre também nos éticos, cujo trabalho é pensar sobre as questões e as responsabilidades morais. É bem provável que a maioria deles concordasse com o firme *não* de seus compatriotas, embora poucos tenham se dado ao trabalho de investigar a questão com cuidado suficiente para fornecer boas razões para essa resposta.

Como se faz para examinar essa questão? Podemos começar pela recapitulação dos fatos básicos sobre a fome mundial. Estima-se que, de um total de 6 bilhões de seres humanos, mais de 2,8 bilhões vivam com menos de 2,15 dólares (1993) por pessoa por dia, ou seja, com uma renda anual *per capita* cujo poder de compra seria de menos de 1000 dólares, nos Estados Unidos, hoje. Em média, o complemento de renda necessário seria de 43%. Além disso, 1,2 bilhões de pessoas vivem com menos da metade dessa quantidade (Chen e Ravallion, 290, 293).

Uma pobreza tão severa traz conseqüências: 799 milhões de seres humanos encontram-se hoje subnutridos, 1 bilhão não têm acesso a água potável, 2,4 bilhões não têm acesso a saneamento básico e 878 milhões de adultos são analfabetos (PNUD 1999, 22). Aproximadamente, 1 bilhão de pessoas não possuem moradia adequada e 2 bilhões não são servidos por energia elétrica (PNUD 1998, 49). “Duas entre cada cinco crianças, no mundo em desenvolvimento, são raquíticas, uma em cada três tem peso abaixo do normal e uma em cada dez sofre de seqüelas irreversíveis” (FAO 1999, 11). 250 milhões de crianças entre 5 e 14 anos de idade trabalham fora de casa – muitas vezes em condições duras ou cruéis: como soldados, prostitutas, empregados domésticos, ou na agricultura, na construção, em indústrias têxteis ou na produção de tapetes (OMT, 9, 11, 18). “Em todo o mundo, 34.000 crianças menores de 5 anos morrem a cada dia, de fome ou de doenças evitáveis” (USDA, iii). Cerca de um terço das mortes humanas, aproximadamente 50.000 a cada dia, devem-se a causas

relacionadas à pobreza, e seriam facilmente evitáveis através de melhor nutrição, água potável, vacinas, kits baratos de reidratação e antibióticos (OMS 2001, Tabela Anexa 2). (Esse percentual é assim tão alto porque bem mais de um quarto de todas as mortes humanas - como também de suas vidas - ocorrem no quarto mais pobre, devido à expectativa de vida muito menor da população pobre).

São muitos, nos países mais ricos, os que acreditam que a pobreza severa, em termos globais, esteja em acelerado declínio. Com tanto progresso econômico e tecnológico, parece razoável supor que a enchente da maré levante todos os barcos. Além disso, as declarações, as conferências de cúpula e as convenções voltadas para o problema projetam uma forte imagem de ação concatenada e de progressos rápidos. Mas a tendência real é muito mais ambígua. Houve progresso substantivo nas formulações e na ratificação de documentos tratando da questão, na coleta e na publicação de informações estatísticas, e até mesmo algum progresso na redução de aspectos importantes da pobreza. No entanto, nos onze anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria, o número de pessoas que subsistem abaixo da linha de pobreza representada pelos 2,15 dólares diários (1993) cresceu em mais de 10% (Chen e Ravallion, 290), e o número das pessoas subnutridas permaneceu basicamente o mesmo.

As tendências da desigualdade no nível internacional mostram claramente que a imagem da enchente da maré não se aplica, nesse contexto: “a disparidade de renda verificada entre o quinto da população mundial que vive nos países mais ricos e o outro quinto que vive nos países mais pobres era, em 1997, de 74 para 1, o que representa um aumento em relação aos 60 para 1 de 1990 e os 30 para 1 de 1960”. As estimativas para outros anos são de 72 para 1 em 1992; de 44 para 1 em 1973; de 35 para 1 em 1950; de 11 para 1 em 1913; de 7 para 1 em 1870 e de 3 para 1 em 1820 – PNUD 1999, 3, 38). Uma tendência constante de aumento da disparidade de renda continuou, sem

interrupções, durante todo o fim do período colonial, ocorrido há 40 anos. Hoje, enquanto os 47% mais desfavorecidos vivem com cerca de 140 dólares anuais, em média (poder de compra de 570 dólares), o PIB *per capita* para 2001, nos Estados Unidos, foi de 35.277 dólares, e de um pouco menos, em média, nos demais países ricos (PNUD 2003, 278).

Uma disparidade de tamanhas dimensões põe em questão a visão comum de que a erradicação da fome em todo o mundo seria proibitivamente cara, e de que ela, de fato, empobreceria a todos nós, destruindo nossa cultura e nosso estilo de vida. Richard Rorty expressa essa visão: “as partes ricas do mundo talvez estejam na situação de alguém que se propõe a compartilhar seu único pão com uma centena de famintos. Se essa pessoa divide seu pão, todos, inclusive ela mesma, morrerão de fome”. Ele manifesta dúvidas quanto ao fato de que sejamos capazes de ajudar os pobres do mundo, apontando que “um projeto politicamente viável de redistribuição igualitária da riqueza exigiria que houvesse dinheiro suficiente para que, após a redistribuição, os ricos ainda pudessem reconhecer a si mesmos, que eles continuassem sentindo que sua vida vale a pena ser vivida” (Rorty, 10, 14). Apreensões dessa natureza talvez se justifiquem pelo imenso número de pessoas extremamente pobres: 2,8 bilhões. Mas elas, na verdade, são grandemente exageradas devido ao fato de que a desigualdade de renda, em termos mundiais, é muito maior do que Rorty parece supor. A renda agregada de toda essa população é de apenas 384 bilhões de dólares, que representa 1¼ % do produto social global de 31,5 trilhões (Banco Mundial, 235). Uma alteração na distribuição mundial de renda que *duplicasse*, às nossas custas, a renda dessas populações teria, ainda assim, um impacto de menor importância sobre nós. O décimo superior teria seus rendimentos reduzidos em cerca de 1,5%, o que certamente não significaria uma ameaça grave à nossa cultura e a nosso estilo de vida.

Essa conclusão pode ser reforçada pelo exame das desigualdades de riqueza, que são consideravelmente maiores que as desigualdades de renda, uma vez que o mais comum é que as famílias ricas possuam um patrimônio líquido maior que sua renda anual, enquanto, nas famílias pobres, esse patrimônio tende a ser menor que a renda. As fortunas dos ultra-ricos, em particular, tornaram-se enormes: “As 200 pessoas mais ricas do mundo mais que duplicaram seu patrimônio líquido nos quatro anos anteriores a 1998, atingindo hoje um total de 1 trilhão de dólares. Os bens dos três grandes bilionários ultrapassam em valor o total dos PIBs de todos os países menos desenvolvidos, com seus 600 milhões de habitantes” (PNUD, 1999, 3). “O custo adicional de atingir e manter o acesso universal à educação fundamental para todos, atendimento médico básico para todos e saúde reprodutiva para todas as mulheres, alimentação adequada, água potável e saneamento para todos seria inferior a 4% da soma da riqueza das 225 pessoas mais ricas do mundo” (PNUD, 1998, 30). Aqui, também, as apreensões de Rorty aparecem como grandemente exageradas.

Uma terceira maneira de colocar em perspectiva o custo da erradicação da fome no mundo é relacionar esse custo com aquilo que é conhecido como o dividendo da paz. Após o fim da Guerra Fria, os gastos militares caíram de 4,7% do produto social global, em 1985, para 2,9%, em 1996 (PNUD, 1998, 197). Essa queda produziu um imenso dividendo anual de bem mais de 500 bilhões de dólares, em valores atuais – uma quantia muito superior aos 288 bilhões, em termos agregados, que os pobres do mundo necessitam para ultrapassar a linha de pobreza de 2,15 dólares diários (1993).

Muitos cidadãos dos Estados Unidos acreditam que uma grande parcela do orçamento federal já seja gasta em ajuda externa. Mas não é assim: “A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) administra os

programas de assistência externa daquele país, que recebem menos da metade de 1% do orçamento federal” (USAID). Além disso, os países de renda alta, em 1990, reduziram sua assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) de 0,33% para 0,22% da soma de seus PIBs (PNUD 2003, 290). Os Estados Unidos lideraram esse declínio, reduzindo sua AOD de 0,21% a 0,11% de seu PIB, numa época de grande prosperidade, que culminou em grandes superávits orçamentários (*ibid*). Grande parte da AOD é alocada por razões políticas: apenas 23% dela vai para os 49 países menos desenvolvidos (*ibid*), e apenas 3,7 bilhões de dólares são gastos em serviços sociais básicos. (http://milleniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowId=592) – menos que os 20% acordados na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. A AOD direcionada aos serviços sociais básicos – educação fundamental, saúde básica, programas populacionais, abastecimento d’água e saneamento – corresponde, então, em média, a cerca de 4 dólares por ano pagos por cada um de nós, cidadãos desses países. Os cidadãos dos países ricos também prestam ajuda através das organizações não-governamentais. A cada ano, essa ajuda totaliza cerca de 7 bilhões de dólares, ou 7,60 dólares por cidadão (PNUD 2003, 290). Em média, gastamos cerca de 11,60 dólares por ano com a erradicação da pobreza severa que significa cerca de 3,80 dólares ao ano para cada pessoa pobre.

Um exemplo significativo da postura oficial vigente com relação à erradicação da pobreza nos é dado pela Cúpula Mundial sobre Alimentos, realizada em Roma e promovida pela Organização das Nações Unidas para os Alimentos e a Agricultura, em novembro de 1996. Seu principal feito foi o seguinte compromisso, assumido pelos 186 governos participantes: “Nós, os Chefes de Estado e de Governo, ou nossos representantes, reunidos na Cúpula Mundial sobre Alimentos, reafirmamos o direito de todos ao acesso a

alimentos seguros e nutritivos, coerentemente com o direito de todos a alimentos suficientes e ao direito fundamental de não sofrer de fome. Afirmamos nossa vontade política e nosso compromisso comum e nacional de alcançar a segurança alimentar para todos, com o esforço atualmente sendo envidado no sentido de erradicar a fome em todos os países, tendo em vista a imediata [!] redução do número de pessoas subnutridas à metade de seu nível atual, no mais tardar até 2015. Consideramos intolerável que mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, e particularmente nos países em desenvolvimento, não tenham acesso a alimentos em quantidade suficiente para atender a suas necessidades nutricionais básicas. Essa situação é inaceitável...” (Roma).

O governo dos Estados Unidos publicou sua própria interpretação desse compromisso: “a consecução de qualquer direito a alimentos suficientes” ou do “direito fundamental de não sofrer de fome” é um objetivo ou aspiração a ser alcançado progressivamente, não gerando obrigações internacionais de qualquer natureza” (Declaração Interpretativa). O governo americano contestou também a afirmação da FAO (Alexandratos) de que o cumprimento desse compromisso exigiria que todos os estados desenvolvidos elevassem para 6 bilhões de dólares anuais o total da AOD destinada à agricultura: “Como parte do *Plano de Ação dos Estados Unidos para a Segurança Alimentar*”, a USAID encomendou um estudo específico sobre a projeção dos custos implicados no cumprimento da meta colocada pela Cúpula Mundial sobre Alimentos e sobre uma estratégia destinada a alcançar tais objetivos. Esse estudo, concluído em meados de 1998, concentrou-se numa possível estrutura para os investimentos de AOD e calculou que essa meta poderia ser atingida com um aumento da soma total da AOD da ordem de 2,6 bilhões de dólares anuais, contra os 6 bilhões anuais estimados pela FAO (USDA, Apêndice A). O estudo, desse modo, propõe que

o compromisso seja cumprido com apenas 3, e não 7 dólares anuais para cada pessoa pobre. O plano de redução da fome adotado em Roma prevê, implicitamente, um total de mais de 200 milhões de mortes causadas pela fome e por doenças evitáveis ao longo do período contemplado pelo plano, de 1996 a 2015. Poder-se-ia pensar que, mesmo que o aumento de 6 bilhões de dólares anuais proposto pela FAO tornasse possível reduzir a fome no mundo num ritmo mais rápido que o planejado, não haveria nada a lamentar quanto a esse fato. Reduzir pela metade a fome no mundo num prazo de 15 anos, afinal de contas, significa um avanço gélido. E 6 bilhões de dólares não representam uma quantia excessiva para os países de alta renda, que, em conjunto, apresentaram, em 1998, um PIB de 22.600 bilhões de dólares.

Essa crescente relutância em gastar dinheiro na redução da fome no mundo associa-se à idéia cada vez mais amplamente aceita de que a melhor maneira de atingir esse objetivo é através de investimentos, e não de ajuda. A fome será erradicada por meio da globalização e dos mercados livres. Mas essa idéia apresenta problemas. Os mercados mais livres e globalizados dos últimos anos não trouxeram consigo uma redução significativa da pobreza e da subnutrição. Os investimentos externos e a abertura dos mercados talvez sejam úteis em países onde já exista uma infraestrutura mínima, e onde o desenvolvimento físico e mental dos empregados potenciais não tenha sido permanentemente prejudicado pelas doenças, pela subnutrição e pelo analfabetismo. Os investimentos externos, contudo, dificilmente criarão essas condições, e em nada ajudarão as crianças que necessitam *agora* de comida, água potável, saneamento básico, atendimento médico básico e educação primária. O dinheiro gasto hoje no atendimento dessas necessidades permitiria progressos que, por sua vez, atrairiam investimentos externos, que poderiam então gerar um crescimento auto-sustentável. Se essas necessidades não forem atendidas, os investimentos serão canalizados para outras regiões, e o enorme abismo entre ricos e pobres continuará a se expandir.

Essa solução – a de que as crianças têm que ter atendidas suas necessidades básicas, de que elas necessitam de um ponto de partida decente – seria decerto a solução adotada num contexto interno. Seria para nós intolerável se, em algum lugar dos Estados Unidos, a mortalidade infantil fosse de 20% devido à falta de alimentos, de água potável, de saneamento básico, de serviços de saúde básicos e de educação primária. Por que razão condições de vida semelhantes, ocorridas em países estrangeiros, seriam vistas como muito mais aceitáveis? É óbvio que a fronteira nacional que demarca nosso país desempenha um papel significativo em nosso pensamento moral. Mas qual, exatamente, é o significado moral que essas fronteiras supostamente possuem?

Uma idéia comum é a de que os Estados Unidos são uma comunidade solidária, cujos membros devem muito mais uns aos outros que a estrangeiros. Essa idéia pode ser logicamente extrapolada de duas formas. Segundo uma delas, nossa responsabilidade moral para com estrangeiros é suplantada por nossa responsabilidade com relação a nossos compatriotas. Mas essa afirmativa não faz sentido, uma vez que os custos de erradicar a fome no mundo são exíguos demais para representar perdas reais para nossos patrícios. Um por cento do PIB dos países desenvolvidos – menos da metade dos dividendos da paz – poderia reduzir em muito a fome em todo mundo, num prazo de poucos anos, permitindo que, a partir daí, os gastos fossem significativamente reduzidos (*cf.* Pogge, cap. 8). Esse desembolso não nos impediria de continuar cumprindo nossas responsabilidades com relação a nossos compatriotas, por mais ampla que fosse sua interpretação.

Poderíamos ainda alegar que não cabe a nós a responsabilidade de fornecer ajuda ou apoio para além das fronteiras da comunidade solidária nacional que estabelecemos uns com os outros. Podemos reforçar essa alegação dizendo que as responsabilidades que de outro modo teríamos são, nesse caso,

tornadas nulas pelo fato de que esses estrangeiros que passam fome têm seus próprios estados e seus próprios compatriotas que deveriam fornecer a ajuda e o apoio necessário. Esse argumento, entretanto, não é promissor, uma vez que os pobres do mundo, na verdade, não contam com estados e compatriotas dispostos e capacitados a atender suas necessidades básicas, e tampouco concordaram em abrir mão de quaisquer reivindicações que eles, de outro modo, teriam a fazer a nós. É mais promissor reforçar esse argumento afirmando que a responsabilidade de fornecer ajuda ou apoio, além do âmbito de nossa família imediata e das emergências que porventura encontremos em nosso caminho, justifica-se apenas por nossa participação voluntária numa comunidade solidária. Ao viver nos Estados Unidos, aceitamos essas responsabilidades com relação a nossos compatriotas, mas não as aceitamos no caso de estrangeiros.

A fim de examinar esse ponto de vista, pensemos por um momento no Brasil, partindo do pressuposto de que a maioria dos brasileiros não pense em seu país em termos de uma comunidade solidária. Há boas razões para adotarmos esse pressuposto, uma vez que o Brasil é uma das sociedades mais desiguais do planeta, na qual o quinto superior dos rendimentos é 29,7 vezes maior que o quinto inferior (PNUD 2003, 283 – essa razão entre quintos tendendo a ser de 4 a 10, nos países situados fora da América Latina). A desigualdade global é apenas ligeiramente mais alta que a do Brasil, quando as rendas são computadas em termos de poder de compra, embora seja muito mais alta quando essas rendas são computadas em termos de taxas cambiais, o que tem necessariamente que ser feito para que seja obtida uma medida aproximada dos custos da redução da pobreza. Os dois casos são semelhantes também em outros aspectos: em termos de PNB real *per capita*, de incidência de pobreza, de expectativa de vida e de analfabetismo.

Suponhamos agora que a elite abastada do Brasil continue afirmando não possuir qualquer responsabilidade com relação

aos pobres de seu país, uma vez que a maioria dos brasileiros não se vê como membro, juntamente com os pobres, de uma comunidade solidária. A meu ver, poucos americanos aceitariam essa forma de se eximir de responsabilidade. Dispomo-nos a respeitar outras sociedades, mesmo quando elas não praticam, ou não têm a intenção de praticar a justiça, tal como a entendemos. Mas acreditamos na existência de condições mínimas que qualquer estado tem a obrigação de cumprir para ser merecedor de respeito moral, quer seu povo se veja como uma sociedade solidária ou não. Qualquer que seja a maneira usada para detalhar esse padrão mínimo de decência (*cf.* Rawls), parece claro que o Brasil, em razão de sua pobreza maciça e evitável, não se qualificaria para essa respeitabilidade.

Mas se a ordem econômica global é no mínimo tão ruim quanto a do Brasil, esse juízo não teria que se aplicar também a ela? Essa idéia é sugerida na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que proclama que “Todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”, inclusive o “direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos” (§ 28 e §25). Como sugere o §28, a ocorrência de pobreza extrema é fortemente influenciada pela ordem social e internacional vigente. E uma tal pobreza poderia então acarretar não apenas responsabilidades positivas para os brasileiros influentes e para nós, na qualidade de doadores potenciais, mas também responsabilidades negativas para os brasileiros influentes e para nós, na qualidade de defensores de uma ordem mundial que reproduz maciçamente a fome e a pobreza. Ao contrário de simplesmente não ajudarmos os pobres, talvez sejamos culpados também por danos cometidos contra eles, por meio da imposição de uma ordem econômica global na qual as desigualdades aumentam tão rapidamente que os ganhos obtidos com o progresso econômico são enormes no

topo e minúsculos, ou nulos, na base da hierarquia econômica global (*cf.* Milanovic, 88).

Não é de surpreender que a ordem global reflita os interesses dos estados ricos e poderosos. Dependendo de nossos votos e de nossos impostos, nosso governo, juntamente com seus aliados, trabalha intensamente para formular regras que nos beneficiem, como se pode observar em sua reação à Cúpula Mundial sobre Alimentos, em sua bem-sucedida renegociação do Tratado da Lei Marítima e em incontáveis outros exemplos. É óbvio que os pobres do mundo têm seus próprios governos. Mas a quase totalidade deles é fraca demais para exercer qualquer influência real na organização da economia global. E o que é mais importante, esses governos têm pouca motivação para atender às necessidades de seus compatriotas pobres, uma vez que sua permanência no poder depende, em medida muito maior, das elites locais e de governos e empresas estrangeiros. Não é surpresa, portanto, que nos países em desenvolvimento, mais bem dotados em termos de recursos naturais, a ocorrência de guerras civis e de regimes não-democráticos seja mais provável e que, por essa mesma razão, eles tendam a ter um crescimento econômico mais lento ou até mesmo nulo (Lam e Wantchekon). Seus governantes podem vender os recursos de seus países, comprar armas e soldados para manter o poder e acumular fortunas pessoais. Esses governantes gostam da ordem econômica mundial tal como ela é. E também os estados ricos não têm o menor interesse em mudar as regras do jogo, de modo a que os direitos de propriedade sobre os recursos naturais deixem de poder ser obtidos de governos tirânicos. Uma tal mudança reduziria a oferta, aumentando, portanto, o preço dos recursos naturais que precisamos importar.

As pessoas podem se matar umas às outras com bombas ou com facões. Os acordos econômicos, entretanto, podem ser igualmente eficazes para esse fim. Milhões morreram vítimas desses acordos na Grande Fome das Batatas, na Irlanda, na

coletivização forçada de Stalin, no Grande Salto para a Frente, de Mao, na Coreia atual, e também em muitos outros desastres fabricados pelo homem e limitados no tempo e no espaço. A atual catástrofe da fome mundial pertence a essa mesma categoria. Mas ela é diferente, no sentido de ser menos restrita no espaço e no tempo, ainda mais devastadora em seus efeitos e menos reconhecida. Ela causa um terço de todas as mortes humanas. Mas essas mortes ocorrem a grandes distâncias, a pessoas que não conhecemos. Elas acontecem em contextos sociais que dependem da ordem mundial vigente de maneira que não compreendemos, e em regiões nas quais, segundo acreditamos, as pessoas sempre foram irremediavelmente pobres. É pouco provável, portanto, que os cidadãos e os governos dos países desenvolvidos se sensibilizem com o problema em grau suficiente para reconhecer a própria responsabilidade. E, portanto, podemos esperar que essa mortandade, pontuada por conferências de cúpula esporádicas, continue acontecendo por muito tempo ainda.

São muitos os que dizem que as reflexões morais sobre a fome no mundo de nada valem, uma vez que ninguém duvida que a fome seja uma coisa má, que não deveria existir. O que deveríamos fazer, ao invés de moralizar, é pensar na questão prática: quais seriam as melhores maneiras de erradicar a fome. Eu certamente concordo que deveríamos pensar nessa questão prática, e tratarei dela logo a seguir. Mas discordo veementemente da primeira afirmativa. O governo dos Estados Unidos fez todo o possível para negar que o compromisso assumido na Cúpula Mundial sobre Alimentos, que classifica a fome de “intolerável” e “inaceitável”, dê margem a obrigações internacionais de qualquer natureza. Esse grande erro moral, no qual incorrem tanto os governos quanto os cidadãos dos países desenvolvidos, é o principal obstáculo à erradicação da fome no mundo. Sem um sentido de responsabilidade moral pela ordem econômica global que

estamos impondo, não haverá a vontade política de reformar essa ordem, nem disposição, da parte dos governos e dos indivíduos, para mitigar seus piores efeitos.

A responsabilidade moral que defendo parte do pressuposto de que tanto os governos quanto os cidadãos dos países desenvolvidos *têm a capacidade* de reduzir a fome do mundo através de medidas de reforma e alívio. Os escritos de alguns economistas profissionais alimentam o ceticismo quanto a esse pressuposto, e o fazem de três maneiras: mostrando que os diferentes métodos adotados (por exemplo, boa parte da ajuda ao desenvolvimento) não funcionaram bem na prática; argumentando que os efeitos das variáveis específicas em sistemas altamente complexos não podem ser mensurados de forma confiável (é bem possível que os benefícios inequívocos trazidos pelos projetos Oxfam aos microempréstimos individuais do Banco Grameen sejam contrabalançados por seus efeitos indiretos desconhecidos); e por acerbos desacordos quanto ao que deve ser feito (fazendo com que os leigos dêem de ombros, pensando: “se até mesmo os economistas discordam tanto, talvez o melhor seja não fazer nada”).

Um tal ceticismo é rejeitado até mesmo pelos governos dos países ricos. Eles assumiram o compromisso proposto pela Cúpula Mundial sobre Alimentos e, no caso dos Estados Unidos, argumentaram em grande detalhe que seriam capazes de reduzir à metade a fome do mundo até o ano de 2015 de maneira ainda mais barata que as propostas pelas estimativas da FAO. Nem mesmo esses governos – que nunca hesitam em taxar de impossíveis as coisas que eles não querem fazer – chegaram a endossar a opinião de que reduzir a fome no mundo esteja além de nossas capacidades. É verdade que esses governos, de modo equivocado, não reconhecem qualquer responsabilidade moral quanto a um esforço maciço visando a rápida e imediata redução da fome no mundo. Mas até mesmo eles são forçados a concordar que, caso essa responsabilidade de fato exista, ela não seria prejudicada por uma evidente incapacidade de cumpri-la.

É verdade que grande parcela dessa suposta ajuda não surtiu resultados no tocante à erradicação da pobreza. Mas isso não é de surpreender, uma vez que boa parte dela consistiu de iniciativas bilaterais de ajuda ao desenvolvimento, direcionadas para a compra do apoio político de governos estrangeiros e de exportadores internos. O dinheiro pode ser bem gasto, principalmente em bens e serviços de origem local, permitindo que as pessoas pobres possam pagar por alimentos mais abundantes e melhores, e também por moradias mais condignas, financiando um maior número de escolas e serviços de saúde de melhor qualidade e ampliando a infra-estrutura local (água potável, saneamento, energia elétrica, ligações rodoviárias e ferroviárias). São muitos os governos de países em desenvolvimento que aceitariam de bom grado essas verbas, e que fariam sua parte na aplicação eficaz desses recursos, principalmente se esse apoio fosse recompensado pela continuidade dos financiamentos. Sim, é verdade que existem países pobres cujos governantes estão mais interessados em manter seus compatriotas na pobreza, no analfabetismo, na impotência, na dependência e, portanto, vulneráveis à exploração. Nesses casos, o mínimo que podemos fazer é retirar nosso apoio a esses governantes, não permitindo que eles vendam seus recursos a nossas empresas, nem tomem empréstimos de nossos bancos em nome de seus países, proibindo que eles comprem de nossas empresas as armas de que eles necessitam para se manter no poder. Desse modo, estaríamos dificultando a permanência no poder desses governantes sem apoio popular e, o que é ainda mais importante, estaríamos reduzindo enormemente os atrativos da tomada não-democrática e do exercício irresponsável do poder e, portanto, a motivação para assim agir.

Uma terceira resposta a essa cortina de fumaça de ceticismo remonta a Immanuel Kant, que afirma que um projeto imposto por obrigação moral não pode ser abandonado apenas por supormos, com base em nosso conhecimento atual, que ele *talvez* seja impraticável, mas apenas se ele for “demonstravelmente impossível” (Kant 89, *cf.* 173-4). Quando os rendimentos dos seis

por cento mais ricos da humanidade são 70 vezes maiores que a renda da metade mais pobre, quando um terço de todas as mortes humanas se deve a causas relacionadas à pobreza, e quando a renda agregada global mantém-se em crescimento contínuo, seria ridículo alegar que a redução da pobreza é demonstravelmente impossível. Talvez não saibamos, de partida, qual o melhor caminho a tomar. Por outro lado, não é verdade que nossa ignorância seja total, e nós aprenderíamos muito mais no processo de envidar esforços sérios e concentrados nesse sentido. Fica claro que o que nos falta aqui não são conhecimentos especializados, mas sim o senso de responsabilidade moral e, baseada nele, a vontade política de financiar o desenvolvimento e promover reformas em nossa ordem econômica global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRATOS, N. (Ed.) *World Agriculture: Toward 2010*, an FAO Study. Chichester, UK: J. Wiley & Sons, and Roma: FAO, 1995.

CHEN; SHAOHUA; RAVALLION, M. How Did the World's Poorest Fare in the 1990s? *Review of Income and Wealth*, n. 47, p. 283-300, 2001.

FAO. *Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial*. Disponível em: <www.fao.org/wfs/>.

FAO. *The State of Food Insecurity in the World, 1999*. Disponível em: <www.fao.org/news/1999/img/sofi99-e.pdf>

ILO. *A Future Without Child Labour*. Disponível em: <www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/reports/report3.htm>

KANT, I. *Kant's Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press 1970.

LAM; RICKY; WANTCHEKON, L. Dictatorships as a Political Dutch Disease. 1999. Disponível em: <www.nyarko.com/wantche1.pdf>.

MILANOVIC, B. True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone, *The Economic Journal* n. 112, p. 51-92, 2002.

POGGE, T. W. *World Poverty and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 2002.

RAWLS, J. *A Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1999.

RORTY, R. Who are We? Moral Universalism and Economic Triage. *Diogenes*, n. 44, p. 5-15, 1996.

UNDP. *Human Development Report, 2003*. New York: UNDP, Oxford University Press 2003.

_____. *Human Development Report, 1999*. New York: UNDP, Oxford University Press 1999.

_____. *Human Development Report, 1998*. New York: UNDP, Oxford University Press 1998.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Declaração interpretativa*. Disponível em: <www.fas.usda.gov:80/icd/summit/interpre.html>. (com referência ao primeiro parágrafo da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial)

UNITED STATES. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *U.S. Action Plan on Food Security*. Disponível em: <www.fas.usda.gov/icd/summit/usactplan.pdf>.

_____. *USAID*. Disponível em: <<http://www.info.usaid.gov/pubs/cp98/progrprview.htm>>.

WHO. *The World Health Report, 2001*. Geneva: WHO, 2001.

WORLD BANK. *World Development Report, 2003*. New York: Oxford University Press, 2002.

A CONTRIBUIÇÃO DA FAO PARA O COMBATE À FOME

*José Tubino**

A Cúpula Mundial da Alimentação, que contou com a participação de 186 países em nível de chefes de estado e de governo, definiu que a fome crônica é um obstáculo para eliminar a pobreza já que leva a um ciclo de doenças, falta de desenvolvimento biológico e mental e, como consequência, a baixo rendimento escolar, baixa produtividade no trabalho e pobreza. A desnutrição crônica causa efeitos particularmente nocivos nas mães grávidas e nas crianças menores de seis anos, quando acontece o ciclo de maior desenvolvimento do cérebro e outros órgãos vitais.

“A fome é ao mesmo tempo causa e resultado da pobreza”.

Por esse motivo, os países membros da FAO unanimemente assinaram o Acordo de Roma, comprometendo-se a reduzir a fome a 50% do nível de 1996, estimado em 840 milhões de pessoas, para o ano 2015.

Na *Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois*, de junho 2002, a avaliação dos resultados obtidos até essa data mostrou que a meta não será atingida, já que a redução de famintos no mundo está abaixo de um terço do acordado. Uns poucos países têm tido efeitos positivos na redução da fome, mas outros

* Representante da FAO no Brasil.

apresentam situação ainda pior que na data da Cúpula. A informação em números totais sobre a redução da fome no mundo (acima de 70 milhões de pessoas) é distorcida em função da redução de um só país, a China.

As principais limitações identificadas para uma redução mais significativa nos números foram a falta de vontade política dos governos e de recursos financeiros disponíveis. As organizações não-governamentais que participaram no foro não-governamental da Cúpula manifestaram sua grande frustração com os resultados obtidos.

Uma saída lançada pelos países, com apoio da sociedade civil, foi a iniciativa para a Aliança Internacional Contra a Fome com o objetivo de intensificar o esforço internacional para atingir a meta da Cúpula de reduzir a fome à metade para o ano 2015.

A solidariedade entre povos e entre cidadãos foi reconhecida como um ingrediente fundamental para mobilizar as sociedades e os governos do mundo. Sem esse ingrediente fundamental também não serão atingidas as metas do milênio que marcam o caminho da humanidade e são o resultado das outras cúpulas e conferências das Nações Unidas.

A eleição do Presidente Lula no Brasil e o lançamento do Programa Fome Zero têm marcado o início de uma nova fase com renovadas esperanças para retomar o compromisso da Cúpula Mundial da Alimentação e das Metas do Milênio.

A declaração do Presidente na sua posse, de que a luta contra a fome no Brasil é a primeira prioridade social de seu governo, teve uma resposta imediata da FAO, com apoio incondicional. A guerra contra a fome lançada no Brasil pelo governo com o apoio de amplos setores da sociedade civil brasileira é uma nova dimensão nas políticas de inclusão social e de geração de cidadania.

Com respeito ao tema “estratégias de enfrentamento da pobreza”, é importante informar que a Organização das Nações

Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO está contribuindo com assistência técnica para consolidar a execução do Projeto Fome Zero em quatro eixos:

- 1) Apoio para a consolidação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, MESA, nas áreas de fortalecimento institucional, planejamento, análise e formulação de políticas, monitoramento e avaliação, assim como oferecendo consultorias técnicas rápidas em áreas de trabalho prioritárias.
- 2) Reorientação de projetos sobre execução com a FAO, particularmente nas áreas de geração de emprego e renda e de agricultura familiar, e apoio ao governo na adaptação de projetos de investimento para atingir metas de segurança alimentar.
- 3) Apoio institucional no Nordeste através da formação de capital humano nas instituições envolvidas no Programa Fome Zero na execução do programa de convivência com a seca.
- 4) Adicionalmente, a FAO está promovendo com os Ministérios da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura o aprimoramento do currículo educacional rural, a colheita da água de chuva e a reincorporação das hortas escolares e comunitárias como fator importante na mudança dos hábitos alimentares e nutricionais da população pobre, particularmente do Nordeste.

Com relação ao tema da consolidação do MESA, a FAO considera indispensável o papel articulador desse ministério para a execução do Programa Fome Zero com a participação dos outros parceiros. Por isso, é importante que o MESA tenha a capacidade de articular a formulação do Plano Plurianual não só desse ministério, mas do Programa Fome Zero, no que diz respeito à definição das atividades a serem desempenhadas pelos outros ministérios em nível federal e estadual. Esse

trabalho supõe uma mudança na forma tradicional de planejamento do governo com a definição de agendas compartilhadas em torno do Programa Fome Zero. Como resultado, a coordenação entre ministérios deve ser orientada para um conjunto ordenado e hierarquizado de reformas nos enfoques, estratégias, políticas, instrumentos e programas com os quais atuam os ministérios e governos estaduais e municipais, parceiros do Programa Fome Zero.

A vinculação entre ministérios e governos estaduais através de agendas compartilhadas pode ser um suporte essencial para fortalecer o papel articulador do MESA no interior do poder executivo; assim como o papel de catalisador no processo de convergência desses dois níveis de governo com o nível municipal no fomento da participação social e consolidação da base social do Programa Fome Zero.

A eficiência e a eficácia da articulação e sinergia de programas e instrumentos em nível local dependem do fortalecimento de arranjos institucionais locais para a execução do Programa Fome Zero que incentivem a evolução da gestão pública local respaldada pela mobilização social. Os novos arranjos institucionais precisam ter capacidade de garantir o controle social do Programa, particularmente nos municípios onde o poder tradicional da elite local está firmemente estabelecido nos governos municipais.

Neste contexto, torna-se fundamental que a mobilização cidadã do Programa Fome Zero seja complementada por ações específicas de fortalecimento das instituições municipais para construir a capacidade de formular e executar uma política pública de articulação e sinergia local dentro do território municipal; uma política pública local de fomento e consolidação dos conselhos, comitês e associações de produtores, bem como de regulamentações e incentivos; e uma política pública de alianças e parcerias pontuais que motive a vinculação intermunicípios até a consolidação dos

consórcios municipais para um desenvolvimento territorial integral e sustentável.

Em relação à reorientação dos projetos em andamento, a FAO considera que é importante dar continuidade às experiências relevantes do passado, tais como os projetos de combate à pobreza rural, e que é necessário avaliá-las e adaptá-las às novas prioridades do governo. Para esse propósito, a FAO tem fundos disponíveis e apoiará essas iniciativas de acordo com lineamentos de uma estratégia que será desenvolvida com o MESA, os ministérios e governos estaduais parceiros e as organizações financeiras.

Com referência ao terceiro eixo, a FAO está no processo de concentrar seu apoio na dimensão de estrutura do Programa Fome Zero, particularmente no âmbito da agricultura familiar, do desenvolvimento rural sustentável e da geração de emprego e renda. Nesse sentido, estamos apoiando o Ministério de Desenvolvimento Agrário, através de sua Secretaria Nacional de Agricultura Familiar, para melhorar os sistemas de assistência técnica e crédito para os produtores familiares, com ênfase particular nos assentamentos da reforma agrária.

A estratégia é apoiar o fortalecimento institucional das organizações que participam do Projeto, tais como a EMATER, a EMBRAPA e organizações não-governamentais, através da formação de capacitadores nas metodologias de Escolas de Campo e de Comunicação para o Desenvolvimento e apoiando viagens de estudo.

Igualmente, a FAO está trabalhando com o Ministério da Integração Nacional nos temas de inclusão social com a geração de emprego e renda e de manejo dos recursos hídricos.

O apoio da FAO às mudanças estruturais inclui um esforço conjunto que está sendo negociado com o Ministério de Educação e, possivelmente, com a UNESCO, para o melhoramento do currículo das escolas rurais, através do

programa alimentando as mentes, e para a reintrodução das hortas escolares e comunitárias, como espaço educativo integral, para produzir alimentos saudáveis a serem consumidos pelos próprios produtores e suas comunidades. Para este último componente, a FAO já tem identificada uma grande lista de possíveis instituições parceiras. Um primeiro passo será a organização de um seminário regional no Nordeste sobre educação rural e hortas escolares em que esperamos contar com a parceria da UNESCO.

Um segundo passo nessa linha será o Concerto Internacional Contra a Fome, que está sendo trabalhado conjuntamente com o Ministério da Cultura. O Teletom Telefome Zero fornecerá recursos da sociedade civil para impulsionar o Programa das Hortas Escolares e Comunitárias como parte integral do Mutirão Contra a Fome e a Miséria.

A FAO tem expectativas de que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva participará no ato central do Dia Mundial da Alimentação em Roma para tratar do tema da Aliança Internacional Contra a Fome. Na próxima segunda-feira, o Brasil estará participando do Comitê Mundial da Segurança Alimentar na FAO em Roma.

A guerra contra a fome está-se iniciando e, desde já, o Brasil está procurando uma coligação de aliados.

*Estratégias do Governo Federal de
combate à pobreza e de
articulação com a sociedade civil*

ESTADO E SOCIEDADE: A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

*Cezar Alvarez**

A articulação com a sociedade civil é uma tarefa constituidora das distintas políticas públicas, não apenas por sua inscrição em programas partidários e compromissos eleitorais, mas uma reafirmação atualizada diretamente pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a cada um dos seus ministérios e, em particular, à Secretaria-Geral da Presidência da República na medida em que, entre suas funções, a articulação com a Sociedade Civil é uma das principais.

Nestes momentos iniciais de governo, dificilmente podemos falar de uma estratégia acabada ou de um plano de trabalho absolutamente definido. O que existe é um conjunto de ações em construção, o exame de iniciativas e fóruns já existentes e a busca da colocação deste conjunto de formas de participação num patamar superior e articulado, o que exige articulação e complementaridade das políticas muitas vezes setorializadas e departamentalizadas.

Outra ressalva ainda preliminar é de que, se é verdade para o Partido dos Trabalhadores em sua trajetória e história de governo a incidência nos movimentos sociais, o tema da participação popular é constitutivo, quase genético na sua ação política.

* Sub-Secretário Geral da Presidência da República.

O governo do presidente Lula tem uma composição partidária mais ampla, desde o período eleitoral. A composição governamental, construída após a vitória nas eleições do ano passado, tem caráter e amplitude que asseguram uma governabilidade ainda maior, muito mais ampla que o próprio partido. Isto nos leva a afirmar que também o processo de articulação e participação popular é um processo em articulação e discussão, convencimento real e não apenas formal, no interior do próprio governo.

A experiência petista é rica, diversificada, vinculada e articulada com a realidade social, econômica, política nacional e democrática de cada região e estado, mas não autoriza a transposição mecânica, para o espaço nacional, da participação popular existente no local, no território delimitado de uma cidade, de uma região. A questão não é meramente de logística, de ampliação de escala. Envolve outras relações sociais, regionais e políticas que nortearão esta dimensão da participação social no território nacional.

Neste ensaio, buscaremos analisar algumas linhas de trabalho, refletir e avaliar o processo do orçamento participativo em nível local, que constitui um patrimônio partidário, programático e político para o país; mostraremos brevemente o que está em curso na preparação do PPA 2004-2007; e, finalmente, levantaremos algumas hipóteses e idéias de conexão entre estes diferentes momentos e apreciações e a perspectiva de então dialogar com o tema original deste seminário, ou seja, o quanto a participação e a articulação da sociedade civil são capazes de contribuir para o enfrentamento e combate à pobreza.

Respeitada a primazia de Lajes, de Dirceu Carneiro, em Santa Catarina ou de Pelotas, de Bernardo de Souza, no Rio Grande do Sul é na primeira experiência de governo democrático popular, na cidade de Porto Alegre, na gestão Olívio Dutra – na forma do Orçamento Participativo – que o tema da participação popular ganha uma dimensão orgânica e sistêmica. Constitui-se

enquanto política pública, que foi além dos limites daquela cidade, experimentada por centenas e centenas de municípios, não apenas no Brasil, mas em vários países da América Latina e da própria Europa, sob governos de tradição, matriz e ideologia diversas. Cada uma dessas experiências guarda evidentemente sua peculiaridade, mas constitui um exemplo de política pública, referendada como elemento de controle social e eficácia de gestão e controle dos recursos públicos, até mesmo por organismos internacionais de financiamento.

Na sua origem, numa visão conselheirista, antiestatal e, até mesmo, assembleísta, a experiência do Orçamento Participativo buscava a convalidação e a co-responsabilidade de governo com setores populares tradicionalmente afastados, beneficiários apenas das sobras dos grandes investimentos e serviços dos tradicionais poderes públicos.

A chamada inversão de prioridade constituía um elemento fundante desta visão original conselheirista, que se alargou rapidamente com a superação da visão de um governo de parte da sociedade para a responsabilidade de governar para a totalidade da sociedade desde um ponto de vista particular, setorial, partidário.

Mas a universalidade das políticas públicas – e a necessidade de propor uma política para o conjunto da cidadania no território – impôs e, gradualmente, transformou a visão assembleísta, conselheirista numa visão de participação orgânica e permanente chamada Orçamento Participativo.

Algumas teses, conclusões, constatações mais orgânicas ou mais empíricas realizadas em diferentes fóruns ao longo dos últimos anos, em particular a elaboração teórica do Ministro Tarso Genro, então prefeito da cidade de Porto Alegre, iluminam alguns elementos constituintes da experiência do orçamento participativo.

Eles ressaltam o papel desnudador do Estado, tradicionalmente na América Latina, e em particular no nosso país, que sempre exerceu e combinou a visão opressora do

estado-patrão com a visão paternalista da troca de influência e favores, da cooptação do estado-padrinho, do estado-pai, mas sempre um elemento distante.

O desnudamento do poder do Estado, de suas prioridades, seus critérios, seus financiamentos, e a democratização da discussão da prioridade é um elemento que resgata o novo protagonismo do poder popular, como sujeito orgânico e não apenas como um elemento da literatura clássica da esquerda.

Outro ponto para observarmos é o exercício de cidadania no interior do aparato do estado, mais em relação a um quadro técnico e burocrático que exercia sempre de forma impiedosa seu saber, seu conhecimento sobre as classes populares. A estrutura de estado é obrigada a mediar seu saber com o saber e o controle populares, é obrigada a interagir até com seus próprios departamentos estanques. Isso traz uma nova qualificação e uma nova relação entre camadas técnicas, dirigentes governamentais e o exercício das suas funções profissionais no exercício das políticas públicas.

Se num primeiro momento a democracia direta afronta e contesta a dinâmica, as formas e as instituições da repartição dos poderes – em particular do Legislativo – esta dinâmica reforça, reconstrói e relegitima o próprio papel do estado, da cidadania, dos partidos políticos. Não temos qualquer dúvida em dizer hoje que está absolutamente superada qualquer visão antagônica entre democracia direta e democracia participativa. Democracia partidária e legislativa e democracia assembleística cidadã são elementos de complementaridade, de revitalização da vida política, civil e cidadã, inclusive com suas contradições e tensões.

Este tipo de participação cidadã contribui para a renovação de um tecido democrático local, com associativismo e associações de bairro, e total renovação de vida cultural desse associativismo comunitário, mesmo que em alguns momentos corra-se o risco de direcioná-lo exclusivamente para a demanda de estado. De qualquer forma,

é evidente que mesmo a participação cidadã individual reforçou os laços coletivos do associativismo territorial em cada cidade que experimentou o Orçamento Participativo.

Finalmente, uma dimensão das mais propagadas é o quanto este elemento de participação popular e controle social constitui um elemento de transparência e, conseqüentemente, de combate à corrupção. Mais ainda – o que não é excludente – de controle da própria eficácia e efetividade do gasto público, do gasto social, do dinheiro do cidadão. Este é um tema não raro superdimensionado pelos organismos multilaterais, na sua visão, algumas vezes, preconceituosa em relação aos poderes políticos tradicionais latino-americanos e sua relação com o dinheiro público. Ressaltam a prática do controle social e a eficácia do gasto social do poder local – o chamado ‘small is beautiful’ – em detrimento de um projeto global de nação.

Em toda essa discussão, a questão que se coloca é: os elementos que constituem fundamentos de uma dinâmica de participação popular e social, num determinado microterritório, são capazes de gerar os mesmos efeitos renovadores, do público, da dimensão pública não-estatal, num território de uma nação como o Brasil? Como tese, acreditamos que sim, porém não de forma linear, mecânica e automática.

Em relação à experiência do Plano Plurianual, é evidente que aqui estamos trabalhando uma nova invenção política e social, traduzida para ações governamentais, de um projeto político novo que começa a se estabelecer. Esta invenção tem raízes, base e práticas em reflexões socializadas internamente, muito além do próprio Partido dos Trabalhadores, mas não deixa de ser uma grande invenção. Invenção aqui em um sentido mais amplo e generoso de um processo comum, coletivo, não linear e até mesmo contraditório, mas que não será objeto do beletismo iluminado desta ou daquela cabeça, deste ou daquele ministro, deste ou daquele setor do governo. É um processo que vai além do próprio governo, construído socialmente a partir de

uma ação prática: a construção do Plano Plurianual para 2004-2007, que deverá ser entregue pelo governo Lula ao Congresso Nacional até o final de agosto deste ano de 2003.

Evidentemente que a elaboração deste documento talvez não seja a melhor experiência para iniciarmos um processo de participação popular e social orgânica, interagindo com o conjunto de ministérios. Os prazos são absolutamente exíguos, mas com isto resgatamos um compromisso de campanha do então candidato Lula, que propunha que repensássemos a fundo nosso país, construindo um projeto de ação, um projeto com a visão de longo prazo, um projeto solidário e estratégico. Um projeto que permita que o Brasil, evidentemente não isolado de um contexto internacional, reencontre sua raiz, seu crescimento, sua inclusão, seu espaço num contexto de nação soberana, moderna, democrática com distribuição de riqueza e combate às desigualdades sociais.

Combinar uma política de crescimento e desenvolvimento com elementos necessários à estabilidade macroeconômica, diante da herança recebida de governos anteriores, tem-se constituído um desafio ímpar que estamos conseguindo, não sem dificuldades, superar.

Trata também o PPA de dar conta de uma visão nacional das diferentes e complementares políticas regionais de desenvolvimento, tendo na diversidade social, econômica, cultural, geográfica deste imenso país um elemento de riqueza, como tem assinalado o Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Luiz Dulci, citando livremente Sérgio Buarque de Holanda. Reconhecendo, amplificando e valorizando nossas diferenças, precisamos através delas combater as desigualdades.

Aproveitando uma belíssima frase do sociólogo e cientista político português Boaventura de Souza Santos, este processo propiciará uma escuta muito forte da sociedade brasileira. Estaremos escutando entidades, movimentos,

grupos sociais, personalidades. Desenvolveremos uma dinâmica institucional, diversa, social, temática e territorial: a diversidade, as expectativas e as múltiplas relações com as políticas públicas de idoso e do adolescente; a diversidade demográfica, racial, de gênero, mais do que simples discurso ou afirmação de princípios deve atravessar de ponta a ponta toda e qualquer política setorial e geral deste governo.

O PPA deve reforçar as tendências de uma repactuação federalista entre as três instâncias e esferas, a União, governos estaduais e municípios, sem subalternidade, mas com complementaridade, criando suas políticas para a cidadania.

O PPA não se constitui num documento estático. É um processo social contínuo, em revisão, capaz de ser criticado, aperfeiçoado. Conseqüentemente, o processo de elaboração do PPA exigirá transparência e qualificação no formato de participação, controle e discussão, de forma que a participação não se esgote num episódio deste ou daquele seminário ou assembléia, mas que construa mecanismos permanentes para o exercício da cidadania.

Esta interação e esta complementaridade de programas em cada território, em cada política social, percebidas em cada público distinto, serão elementos constituidores de maior eficácia no conjunto das políticas públicas, em particular daquelas destinadas a combater as desigualdades e a pobreza, além da identidade de território e o compromisso federativo. A complementaridade entre as diferentes esferas públicas seria outro elemento que traria maior eficácia e se daria não apenas na integração estatal (União, Estado e município), mas também na integração de movimentos sociais, ONGs, setores e públicos beneficiários; não apenas como receptáculos da política, mas como elementos ativos na construção de diretrizes propostas. O processo permite criar a coresponsabilidade na execução, acompanhamento e crítica dessas políticas. Os conselhos setoriais, e até mesmo

profissionais, acima de suas legítimas visões corporativas ou departamentais, são chamados à universalidade, a trazer elementos de qualidade às políticas de combate à pobreza.

O núcleo familiar, entendido tanto como público beneficiário de políticas como também elemento constituidor de avaliação e participação na construção destas políticas, deve constituir-se como referência de maior efetividade no combate à pobreza e à desigualdade. Além disso, algumas experiências em outros países com o associativismo, as cooperativas sociais, no consumo, na produção, na gestão, nos mostram que estes são um elemento renovador das políticas públicas, em particular em formas e espaços públicos não-estatais.

Importante mencionar, ainda que se gere certa polêmica, a integração do voluntariado nesta ampla rede de participação por sua motivação de integração social, de combate às desigualdades com motivações ético-religiosas e como um outro elemento a perpassar, dinamizar e combater a visão exclusivamente estatal na política de combate à pobreza e às desigualdades.

Este processo de discussão do PPA é absolutamente novo. Nos meses de junho e julho de 2003, realizaremos 27 fóruns estaduais com participação de 80, 90, 100 entidades sociais de cada estado do Brasil. Simultaneamente, cada ministério realizará fóruns nacionais para definir, para cada área setorial, as grandes diretrizes do nosso projeto.

Este caminho é ainda experimental, mas, por definição programática, intenção e vontade expressa do Presidente Lula, é um caminho que não terá volta. E são seminários como este e a contribuição desta rica platéia em cada órgão, organismo, sindicato, conselho, em cada cidade ou Estado deste país, que permitirão tornar esta experiência uma invenção criativa e nova no contexto de um Brasil sem pobreza e sem desigualdades.

PARA ACABAR COM A FOME

*Flávio Borges Botelho Filho**

A sociedade brasileira adotou o Programa Fome Zero, o qual estabelece que a alimentação de qualidade é um direito inalienável de todos os cidadãos. É dever do Estado criar as condições para que a população desfrute desse direito. A nossa meta é atingir 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres.

A tarefa de erradicar a fome e de assegurar o direito a uma alimentação de qualidade não pode ser exclusivamente uma ação de governo. É vital envolver nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, entidades religiosas diversas e entidades empresariais.

O objetivo do programa é atender emergencialmente as famílias que estão em situação de risco alimentar. Para isso, é necessário envolver as pessoas que não estão vinculadas à sociedade organizada nessa luta. Esses são grandes desafios.

Garantir a segurança alimentar é promover uma grande mudança em muitas regiões do Brasil. Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Programa Fome Zero tende a conjugar as políticas centradas no desenvolvimento com outras cujo foco são as intervenções emergenciais. Limitar-se a estas últimas significa desperdiçar recursos. Limitar-se às políticas de

* Secretário-Executivo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

desenvolvimento como uma condição prévia é inadmissível, pois quem tem fome tem pressa. Limitar-se a uma ou a outra representaria uma ruptura de uma visão solidária do mundo que se baseia em um princípio de cooperação. A solidariedade é dever e um imperativo do pensamento humanista.

As políticas públicas requerem anos e, às vezes, décadas para gerar frutos consistentes. A fome segue ou matando a cada dia, ou produzindo: desagregação familiar, enfermidades, desespero e violência crescente.

Por tudo isso, o Programa Fome Zero tenta combinar esses dois tipos de medidas. Mas não cabe dúvida de que nossa prioridade máxima tem sido sistematizar as medidas que podem ser implementadas, agora, imediatamente, sem perder de vista as mudanças profundas.

Mudanças que construam um Brasil que transmita esperança no futuro para os brasileiros desesperançados de hoje. Um Brasil onde a democracia se estenda ao domínio econômico-social, no qual a justiça seja meta de todos e a solidariedade uma regra geral de convivência.

O Fome Zero é um processo e está em permanente discussão. Queremos o aperfeiçoamento das ações concretas para que o país assegure a seus cidadãos um dos direitos básicos de cidadania que é ter alimentação de qualidade.

Temos consciência de que podemos aperfeiçoar e modificar nossas ações. Necessitamos, por exemplo, precisar os aspectos operacionais das várias propostas em diferentes níveis de intervenção governamental. Isto é algo fundamental: necessitamos encontrar mecanismos permanentes que incentivem a cooperação das pessoas em uma ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um enorme esforço nacional, sem tréguas, para arrancar o espectro da fome de nosso país.

Dito isso, vamos às explicações mais concretas. Os bolsões de miséria e ignorância criam condições econômicas

e sociais para a existência de forças políticas atrasadas. Essas forças são construídas como redes de segurança dessas populações e isso facilita a perpetuação no poder de elites conservadoras locais. As elites, há séculos, mantêm intocáveis o seu “status” político e as causas da fome.

Nas zonas rurais, por exemplo, em Guaribas, pequena cidade do nordeste brasileiro, região sujeita à seca, a população recebia água através de um carro-pipa (ou caminhão de abastecimento). A distribuição da água era, e é até hoje, controlada pela elite conservadora local (os coronéis). Esse mesmo prefeito (coronel) é quem escolhia as pessoas que iam ser contratadas para as frentes de trabalho. Hoje o programa-piloto está fornecendo uma ajuda de aproximadamente vinte dólares (U\$ 20) por mês a cada família, de preferência para a mulher/mãe. Esse programa-piloto articula doações de fundos privados, por exemplo, ofertados por instituições financeiras, para construir pequenas cisternas, para que as famílias possam conviver com a seca. Por exemplo, a FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos) doou dez mil cisternas como projeto experimental para um programa de um milhão de cisternas, elaborado pela sociedade civil organizada, somente com o estímulo catalisador governamental. Cada cisterna tem um custo de materiais de aproximadamente quatrocentos dólares (U\$ 400) por família. As famílias se encarregam de construir as cisternas.

Todas as famílias que recebem a ajuda participam de programas de alfabetização e de educação alimentar. Tenta-se obter a substituição do consumo de maçãs e pêras e produtos industrializados por sirigüela ou umbu, que são frutas produzidas localmente. Deixando de lado o aspecto do estímulo à economia local, queremos somente enfatizar os aspectos políticos e libertários do programa.

As famílias agora obtêm renda por meio de um mecanismo participativo não mais dependente exclusivamente da elite local. As famílias obtêm acesso à água independentemente do carro-pipa

(ou caminhão de abastecimento) das prefeituras, que era, e é, até hoje, controlado pela elite local. E ainda, as mulheres economizam muito do seu tempo gasto na busca de água, pois elas têm agora água ao lado da casa. Com tudo isto, as famílias e os cidadãos poderão exercer o direito de livre escolha do seu futuro.

Os bolsões de miséria e ignorância, semelhantes aos encontrados em Guaribas, estão localizados, também, nas favelas das grandes cidades; apenas muda nesses locais o nome das forças do atraso: em lugar dos coronéis, se têm os narcotraficantes.

Nas favelas, serão aplicados três tipos semelhantes de políticas: a distribuição emergencial de aproximadamente (US\$ 20), a legalização dos terrenos e a educação.

O programa é complexo, mas viável e possível. Depois de superadas a fome e a ignorância, parecerá muito simples ter conseguido tal feito. Assim, a guerra contra a fome será vencida na arena política. As resistências (implícitas e explícitas) à superação da fome e da ignorância são encabeçadas por essas forças políticas já descritas e que estão vinculadas ao atraso. O atraso político obtém parcela de sua representação nos bolsões de miséria que estão espalhados pelo país. A miséria e a ignorância convivem com os mecanismos políticos que dão sustento parcial e alguma segurança a essas comunidades. Dentre as várias causas do processo de exclusão e da existência dos políticos defensores do atraso está a ausência do Estado. Inexistem políticas públicas nesses locais que garantam a sobrevivência dessas comunidades marginalizadas em situação de risco do tipo: seca, grupos organizados de narcotráfico, enchentes e outros.

A Política de Segurança Alimentar do Governo Brasileiro propõe superar essa omissão do Estado. Entretanto, podem ocorrer erros de percepção dos técnicos que trabalham com os programas sociais. Eles podem acreditar que, isoladamente, as políticas públicas e a presença do Estado resolverão positivamente a batalha política.

Sem uma mobilização popular gigantesca, não se obterá a vitória política. As necessárias transformações sociais e políticas rumo a institucionalizar uma política de segurança alimentar para todos os cidadãos dependem da ação dos partidos políticos nacionais que queiram mudanças.

Para direcionar e conduzir esse movimento, é necessário que os atores políticos e os atores dos movimentos populares atuem de modo articulado e integrado para vencer as forças do atraso.

Sem a participação da sociedade não se superará a fome.

Não se pode ter a ilusão de que as forças políticas do atraso, que ainda sobrevivem nas comunidades constituídas pelos bolsões de miséria e de ignorância e que estão espalhadas por todo o nosso país, vão desistir dos sistemas que as sustentam.

Nas metrópoles e nos grotões políticos, os representantes do atraso criam vínculos que restringem a liberdade das famílias e dos indivíduos. Esses representantes (do atraso ou da marginalidade) impedem que se exerça a liberdade de escolha, pois, para sobreviver, as pessoas dependem das redes de segurança social que estão controladas por eles. A perda do direito de exercer sua cidadania e seus direitos, e dentre eles, o direito à alimentação adequada e suficiente, dá a necessária amplitude humana ao Programa Fome Zero.

Nós queremos uma sociedade na qual a fome e a insegurança alimentar sejam consideradas erros e que estes possam e devam ser corrigidos.

Precisamos criar um mundo que coopere e crie uma condição de convivência na qual nem a pobreza, nem a insegurança alimentar, nem a dominação de forças políticas do atraso existam, mas vamos fazê-lo de modo legítimo e democrático.

NOTA SOBRE OS AUTORES

JORGE WERTHEIN é Representante da Unesco no Brasil. PhD em Educação, Mestre em Comunicação e Mestre em Educação pela Universidade de Standford. Foi diretor do Escritório da UNESCO em Nova Iorque e Washington (1994 a 1996); Diretor de Relações Externas do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Sede do IICA, em San José, Costa Rica (1986 a 1994); e Especialista em Educação Rural (encarregado dos Programas Sociais para o Brasil), do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, no Brasil (1977-1986). É autor de diversas publicações, dentre elas *“Políticas de Educação e Combate à Pobreza”*; *“Pobreza e Desigualdades Sociais”*; *“Construção e Identidade: As idéias da UNESCO no Brasil”*; *“Fundamentos da Nova Educação”*; *“Educação, Trabalho e Desemprego: Novos Tempos, Novas Perspectivas”*; e *“Cadernos da UNESCO Brasil”*.

MARLOVA JOVCHELOVITCH NOLETO é Diretora Técnica da UNESCO no Brasil e acumula a Coordenação de Desenvolvimento Social, Projetos Transdisciplinares e do Programa Cultura de Paz da UNESCO no Brasil. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS e Especialista em Políticas Sociais no Estado de Bem-Estar Social pela International Federation of Social Workers – IFSW, na Suécia. Foi Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (1994 a 1996) e Oficial de Políticas Públicas e Direitos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (1997 a 1999); Professora universitária de Teoria e Metodologia do Serviço Social, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS (1987 a 1997); Coordenadora Técnica da Área Social no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1987); e Coordenadora de Assistência Social

e Cidadania da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (1988 a 1997). É autora de diversas publicações nas áreas de serviço social, municipalização, direitos humanos e terceiro setor, entre elas, *“Assistência Social no Contexto dos Direitos Humanos e Sociais no Brasil”*; *“A Unesco Brasil e o combate à pobreza”*; *“Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz”*, além de vários artigos em revistas especializadas.

PIERRE SANÉ é Diretor-Geral Adjunto para Ciências Humanas e Sociais da UNESCO. Graduado em Finanças e Contabilidade pela École Nouvelle D’Organisation Économique et Sociale, em Paris; MBA pela École Supérieure de Commerce et D’Administration des Entreprises, em Bordeaux, França; Mestre em Administração Pública e Política Pública pela London School of Economics, na Inglaterra; e Doutor em Ciência Política pela Carleton University, em Ottawa, Canadá. Foi Membro Fundador do PANAF (Dakar) e Frontline e Membro Executivo do Henri Dunand Institute, em Genebra; Diretor de Políticas e Orçamento e Diretor Regional no Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento no Canadá; e Secretário Geral da Anistia Internacional (1992 a 2001). Publicou diversos livros sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA é Senador da República e Líder do Governo no Senado Federal e no Congresso Nacional. Graduado em Economia pela Universidade de São Paulo – USP, com mestrado e doutorado na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. É Professor de Economia licenciado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e da UNICAMP. É membro do Partido dos Trabalhadores desde sua fundação, tendo exercido diversas funções como Assessor Econômico, membro do Diretório Nacional e da Executiva Nacional, Vice-Presidente nacional e, atualmente, Secretário de Relações Internacionais. Foi

Presidente da Associação de Professores da PUC; Vice-Presidente Nacional da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior; e Coordenador do Departamento de Estudos da CUT. Deputado eleito em 1990 e 1998. Tem diversas obras publicadas, entre elas, *“O Brasil pós-Real”*.

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA é Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Graduado em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz em São Paulo e Doutor em Economia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Foi Professor Titular na UNICAMP e Coordenador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente do Instituto de Economia da UNICAMP até 2002. Autor de numerosos livros, dentre os quais, *“Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”*, além de outros artigos. Participou da equipe de Transição do Governo Lula (2002).

BENEDITA DA SILVA é Ministra de Estado da Assistência Social. Graduada em Estudos Sociais e Serviço Social. Foi Vereadora do Município do Rio de Janeiro (1982), Deputada Federal por dois mandatos (1986 e 1990), Senadora da República (1994) e Governadora do Estado do Rio de Janeiro (2002).

RICARDO HENRIQUES é Secretário-Executivo do Ministério de Assistência Social e Coordenador da Unificação dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal. Professor licenciado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense – UFF. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Mestre em Economia pelo Instituto de Economia Industrial – UFRJ e Doutorando em Economia pela Université Paris. É Pesquisador especializado na questão da

desigualdade, pobreza, racismo, avaliação de políticas sociais e Terceiro Setor. É autor de diversas publicações, entre elas, *“Desigualdade e Pobreza no Brasil”*; *“A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”*; e *“Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil”*.

SONIA ROCHA é Coordenadora de Projetos IBRE – Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Economia e Doutora em Planejamento Econômico pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Trabalhou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e realizou nos últimos quinze anos estudos sobre conceitos, medidas e caracterização da pobreza no Brasil, assim como avaliações de políticas públicas compensatórias e de transferência de renda. É autora de diversas publicações no país e no exterior, entre elas, *“Poverty in Brazil: basic parameters and empirical results”*; *“Governabilidade e pobreza: o desafio dos números”*; e *“Caracterização da pobreza no Brasil”*.

MARCIO POCHMANN é Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo. Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. É autor e organizador de vários livros, dentre os quais: *“Padrões de Relações de Trabalho e Sindicalismo no Brasil”*; *“Outra Cidade é Possível – Alternativas de Inclusão Social em São Paulo”*; *“Atlas da Exclusão Social no Brasil – Dinâmica e Manifestação Territorial”*; volume 2; e *“Atlas da Exclusão Social no Brasil”*.

TOM D. CAMPBELL é Professor *Fellow* no Centro de Filosofia Aplicada e Ética Pública na Universidade Charles Sturt, Camberra; e Professor Visitante na Escola de Direito, King’s

College, em Londres. É M.A. Mérito de Primeira Classe em Lógica e Filosofia Moral, Universidade de Glasgow, Escócia; B.A. – Mérito de Primeira Classe em Teologia, Universidade de Oxford; Ph.D. pela Universidade de Glasgow, Escócia e Membro da Royal Society of Edinburgh. Membro da Academia de Ciências Sociais da Austrália. Foi Professor de Filosofia na Universidade de Stirling, Escócia (1973 a 1979); Professor de Jurisprudência na Universidade de Glasgow, Escócia (1980 a 1990) e Reitor e Professor de Direito na Australian National University. Publicou vários livros, dentre eles, *“Seven Theories of Human Society”*, *“The Left and the Rights: A Conceptual Analysis of the Idea of Socialist Rights”*, *“Justice”*. Além disso, é autor de dezenas de ensaios recentes e co-autor de diversos livros.

FLÁVIA PIOVESAN é Procuradora do Estado de São Paulo, desde 1991; Professora Doutora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Assessora Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP; Consultora do CNPq; Membro do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Comissão Justiça e Paz e da Associação dos Constitucionalistas Democráticos e da LASA – Latin American Studies Association. É Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela PUC/SP, tendo desenvolvido seu doutoramento na Harvard Law School. É autora de vários livros, dentre eles, *“Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional”*; *“Temas de Direitos Humanos”*; *“Proteção Judicial contra Omissões Legais: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão Legal e Mandado de Injunção”*, além de co-autora em outras obras.

FREI BETTO é Assessor Especial do Presidente da República, atuando como Coordenador da Mobilização Social para o Programa Fome Zero. Frade dominicano e escritor.

Graduado em Jornalismo, Antropologia, Filosofia e Teologia. Foi assessor da Central de Movimentos Populares; do Instituto Cidadania; das Comunidades Eclesiais de Base; e consultor do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Também assessorou a Pastoral Operária do ABC (São Paulo), entre 1979 e 2002. Em 1983, ganhou o prêmio Jabuti, da Câmara Brasileira do Livro, pela obra *“Batismo de Sangue”*. Eleito “Intelectual do Ano” de 1985, recebeu o troféu Juca Pato da União Brasileira de Escritores. Em 1988, recebeu o prêmio de direitos humanos da Fundação Bruno Kreisky, em Viena. Na Itália, em 1988, recebeu o prêmio Paolo E. Borsellino, por seu compromisso com movimentos populares. Autor de 48 obras publicadas, muitas das quais editadas no exterior.

ALDAÍZA SPOSATI é Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (março/2002). É Vereadora licenciada do Município de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (1993-1996 / 1997-2000 / 2001-2004); Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social – PUC-SP. É Doutora em Serviço Social e Pós Doutorada na Universidade de Coimbra – Faculdade de Economia. Foi Secretária das Administrações Regionais da Prefeitura do Município de São Paulo (1989-1990); Consultora Internacional para o Programa de Desenvolvimento Urbano pela ONU/HABITAT, na Nicarágua; Professora em Programas de Mestrado e Doutorado na Universidade de La Plata, na Argentina, no Instituto Superior de Serviço Social em Lisboa, Portugal, e no Instituto Superior de Serviço Social da Universidade do Porto, em Portugal. É autora de vários artigos e livros sobre Políticas Sociais e Gestão Municipal, dentre eles: *“Vida Urbana e Gestão da Pobreza”*, *“Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo”*, *“Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?”*, *“Cidade em Pedacos”*.

ANA PAULA MOTTA COSTA é Presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre. Graduada em Sociologia e Direito e Mestranda em Ciências Criminais. Foi Assessora de Políticas Sociais da Secretaria Municipal de Porto Alegre (1993 a 1996); Presidente da Fundação de Assistência Social de Cidadania de Porto Alegre (1997 a 2000); e Presidente da Fundação de Atendimento Sócioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE/RS (2000 a 2002).

CELESTE CORDEIRO é Secretária Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará; Professora Titular de Sociologia Política da Universidade Estadual do Ceará; e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Assessoria em Associativismo e Políticas Públicas. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Foi Coordenadora Geral da Universidade Aberta do Nordeste, da Fundação Demócrito Rocha; Pró-Reitora de Graduação e Coordenadora do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará, além de Diretora da Escola de Formação de Governantes do Ceará. Publicou vários livros, dentre eles, *“Brinquedos da Memória, a infância em Fortaleza no início do século XX”*, além de dezenas de artigos em revistas e jornais.

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO é Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e Professora licenciada do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Foi Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep; Secretária de Ensino Superior do Ministério da Educação – MEC; e Secretária-Executiva do MEC no Governo Fernando Henrique Cardoso. É autora de diversas publicações, dentre elas, *“Education for the 21st century: the challenges of quality and equity”*, *“Democratic Transition and Social Policy in Brazil: Some Dilemmas in the Agenda of Reform”* e *“Social Policy and Democratic Consolidation in Brazil”*.

ALBERDO D. CIMADAMORE é Assessor do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais – CLACSO e do Programa CLACSO-CROP (Comparative Research Programme on Poverty; Internacional Social Sciences Council) de Estudos sobre Pobreza, Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas da Argentina – CONITEC; e Professor de Relações Internacionais e de Integração Regional da Faculdade de Ciências Sociais e do Centro de Estudos Avançados da Universidade de Buenos Aires (UBA). Graduado em Direito pela Universidade Católica de Santa Fé, na Argentina, e em Ciência Política pela Universidade Nacional de Rosário, na Argentina; Mestre em Relações Internacionais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – FLACSO, na Argentina; e Doutor em Relações Internacionais pela University of Southern – USC, em Los Angeles, Estados Unidos.

THOMAS W. POGGE é Editor de Filosofia Política e Social da Enciclopédia de Filosofia de Stanford; Membro da Academia de Ciência da Noruega; e Professor de Filosofia Política e Moral na Universidade de Columbia, Nova York. É PhD em Filosofia pela Universidade de Harvard. Atualmente, está cedido para o National Institutes of Health em Bethesda, Maryland, Estados Unidos. Suas várias publicações recentes – tais como, “*What we can reasonably reject*”, “*Can the capability approach be justified?*”, “*On the site of distribute justice*” – incluem temas como a Pobreza no mundo, Direitos Humanos e Justiça Global.

JOSÉ TUBINO é Representante responsável pelo programa da FAO no Brasil. Graduado em Economia Agrônômica pela Universidade Federal de Agricultura, Lima/Peru, e Mestre em Estudos Ambientais, Desenvolvimento Sustentável Agrícola e Rural pela Universidade York, Toronto/Canadá.

Foi Diretor de Assuntos Multilaterais do Ministério da Agricultura do Canadá; Representante Responsável pelo Programa da FAO na Bolívia e em El Salvador.

CEZAR SANTOS ALVAREZ é Sub-Secretário Geral da Presidência da República. Graduado em Economia. Foi Assessor do Gabinete do Prefeito Olívio Dutra (1992); Subsecretário Geral de Governo na Prefeitura de Porto Alegre (1995); Chefe de Gabinete do Prefeito (1996); Secretário Municipal de Administração (1997 a 2000); e Secretário Municipal de Indústria e Comércio (2001 e 2002).

FLÁVIO BORGES BOTELHO FILHO é Secretário-Executivo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e Professor da Universidade de Brasília. Graduado em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura – Esalq/USP; Mestre pela Universidade Federal da Bahia – UFBA; e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

ROSANA SPERANDIO PEREIRA é Oficial de Projetos do Setor de Desenvolvimento Social da Unesco no Brasil. Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília – UnB. Foi Assessora da Presidência do Conselho da Comunidade Solidária (1996 a 2002) e Assessora da Secretaria de Programas de Segurança Alimentar do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003). Entre suas publicações, destaca-se *“Seis Anos de Interlocução Política – Metodologia, Resultados e Avaliação”*.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)