

Atenção:
substituir folha de rosto com Edson

Por uma Economia com face mais Humana

Bernardo Kliksberg

Brasília, julho de 2003

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Título original: Hacia una Economía con Rostro Humano

©Grafinor 2002 – Buenos Aires, Argentina

□ UNESCO 2003 – Edição brasileira pelo Escritório 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

O autor é responsável 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 à delimitação de suas fronteiras ou limites.

Atenção:
substituir folha de rosto com Edson

Por uma Economia com face mais Humana

Bernardo Kliksberg



Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

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

Comitê para a Área de Ciências Sociais e Desenvolvimento Social

Julio Jacobo Waiselfisz
Carlos Alberto Vieira
Marlova Jovchelovitch Noletto

Tradução: Álvaro M. Lewis

Revisão: Reinaldo Lima

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Diagramação: Fernando Brandão

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Kliksberg, Bernardo

Por uma economia com face mais humana / Bernardo Kliksberg. –
Brasília: UNESCO, 2003.
246p.

ISBN: 85-87853-84-8

1. Problemas Sociais - América Latina 2. Problemas Econômicos - América
Latina 3. Políticas Públicas - Desenvolvimento Sócio-Econômico - América
Latina 3. Desigualdade Social - América Latina I. UNESCO II. Título

CDD 342



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, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
Abstract	9
Introdução: tempos de perplexidade	11

PRIMEIRA PARTE

Problemas críticos na América Latina de hoje

O escândalo da pobreza	17
Em primeiro lugar – gente	23
O cenário internacional: muitos perdedores, poucos ganhadores	27
A desigualdade é sim um assunto relevante	32
Que está acontecendo com a família na América Latina?	38
A educação, uma questão de Estado	42
A iniquidade na educação na América Latina. Algumas questões estratégicas	46
Saúde pública, capital social e equidade. Dados para uma reflexão	64
O acesso à saúde: uma questão crucial	67
A discriminação da mulher no mundo globalizado e na América Latina	97
O caso argentino: uma sociedade civil em luta	143

SEGUNDA PARTE

Propostas de ação

Mitos sobre o gasto social	149
Em prol de uma nova geração de políticas sociais	153
Gestão social eficiente: um desafio	156

O “capital social”, o capital esquecido	159
Capital social e responsabilidade das empresas: as novas idéias	164
A família, pilar do desenvolvimento	169
Pesquisando um tema chave: a educação	173
A participação no centro do cenário histórico	176
Com participação, os resultados podem ser diferentes	180

TERCEIRA PARTE

Em prol de uma nova visão do desenvolvimento

Amartya Sen: um prêmio Nobel que obriga a pensar	185
Cultura, valores e desenvolvimento	188
Mortes gratuitas: uma grande chamada de atenção	192
Que pensam os latino-americanos sobre a democracia	195
O novo debate sobre ética e desenvolvimento	199
Mais ética e mais desenvolvimento	203
Em prol de uma nova visão da política social na América Latina	207
Bibliografia	235
Nota sobre o autor	245

APRESENTAÇÃO

A presente obra, de Bernardo Kliksberg, voltada para a busca de um caminho que leve à construção de uma economia mais humana, oferece-nos vários exemplos de políticas públicas bem-sucedidas, que romperam com as estruturas discriminatórias fundamentadas na iniquidade e que geraram esquemas de gestão social mais eficientes, apoiados na participação, no sentimento de inclusão e de pertencimento, e no desenvolvimento do capital humano.

Portanto, *Por uma Economia com Face mais Humana* trabalha um conjunto de proposições que podem inspirar, promover ou alavancar mudanças, especialmente na América Latina – região que registra uma das maiores desigualdades do mundo –, que favoreçam a construção de uma sociedade mais justa, mais igualitária e mais humana.

O autor apresenta, como ponto de partida, a questão da pobreza, da miséria e das grandes disparidades, fundamenta sua análise em dados estatísticos produzidos por conhecidas e renomadas fontes, altamente especializadas e respeitadas, e mostra que as linhas desenvolvimentistas, lideradas pelas políticas neoliberais predominantes no atual mundo globalizado, se tornam inócuas porque desprezam, ou até estimulam, os efeitos perversos, gerados por uma certa visão da economia de mercado e garantidos pelo *status quo* dos países metropolitanos e pelas constantes crises socioeconômicas que afetam cruelmente a vida das populações latino-americanas.

Bernardo Kliksberg, com o brilhantismo e a perspicácia que lhe são peculiares, demonstra que existem caminhos

possíveis e saídas reais para um continente altamente promissor, pelas suas grandes riquezas naturais, étnicas e culturais, que fazem da América Latina um verdadeiro potencial de desenvolvimento sustentável, se juntos, governo e sociedade civil organizada, souberem aproveitá-lo.

As análises aprofundadas do autor confirmam, de forma veemente, a necessidade crucial de uma regulamentação do mercado financeiro e da criação de políticas públicas socioeconômicas imprescindíveis para a reconstrução desse continente, totalmente fragmentado pelo modelo político e econômico vigente.

O autor exorta com tenacidade por mudanças que efetivamente exigem vontade e ação política capazes de produzir um efeito instituinte, no sentido da descontaminação das ideologias hegemônicas e da introdução do novo, da verdadeira gestão democrática e participativa, que possam produzir os resultados esperados, há décadas, por uma sociedade explorada, sofrida e excluída.

É nesse contexto, em que poucas luzes se vislumbram no final do túnel, que Bernardo Kliksberg aponta, com seu aprofundado poder analítico, caminhos possíveis e vias alternativas para o alcance da dignidade humana, da sobrevivência de todas as espécies e da grandeza da humanidade.

Estou seguro de que a leitura do livro de Kliksberg, *Por uma Economia com Face mais Humana*, ensejará reflexões importantes no processo de busca em prol de uma sociedade pautada por uma nova ética do desenvolvimento.

Jorge Werthein

Representante da UNESCO
no Brasil

ABSTRACT

An Economy with a More Human Face examines the social situation in Latin America through extensive data that explores the orthodox economic development model where so many miss out and so few gain. The model is investigated in terms of how it generates inequality and poverty.

In terms of inequalities and injustice, Bernardo Kliksberg analyzes the breakdown in the family structure and discrimination against women. He places special emphasis on the strategic importance of education and health in addition to the importance of social capital and social responsibility of the production sectors. There is an analysis of the Argentine situation that demonstrates the pauperization of the middle class in the 90s.

The book moves on to describe proposals for action where the author discusses alternatives for a new generation of social policies, insisting on the importance of placing participation from social society in the center of the changes that need to be made. This comes after an argument that demystifies social spending.

Kliksberg closes by making some observations that open up the possibility of a new vision of development. To this end, Kliksberg cites Amartya-Sen, who always defended the idea of new paths for economic and social development.

INTRODUÇÃO

TEMPOS DE PERPLEXIDADE

Segundo dados recentes da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, nos últimos 20 anos a pobreza cresceu significativamente na região, passando de 40% para 44% da população; a taxa de desemprego aumentou de 6% para 9%, e a qualidade do emprego se deteriorou com o aumento do número de pessoas que trabalham na economia informal. A porcentagem de mão-de-obra ativa no setor não-agrícola passou de 40% em 1980, para quase 60% na atualidade. Da mesma forma, CEPAL e outros organismos indicam que a desigualdade cresceu significativamente nos últimos anos na região, hoje a mais desigual do planeta. A Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), assinala que existem atualmente 218 milhões de pessoas na América Latina que carecem de proteção em saúde, 100 milhões que carecem de serviços básicos de saúde, e 82 milhões de crianças que não têm acesso a programas de vacinação. Nos Estados Unidos, um centro de análise de renome (o Diálogo Interamericano) descreve a situação da seguinte forma:

Um grande percentual da população latino-americana tem pouco ou nenhum acesso aos mínimos serviços governamentais. Em muitos países, as cidades encontram-se em crise, e os serviços de saúde e de educação continuam em deterioração. O tráfego, a poluição, a rápida expansão da criminalidade, e a forte corrupção degradam a qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos nos mais diversos lugares. Praticamente toda cidade na América Latina é muito mais violenta e perigosa na atualidade do que há doze anos.

Essas realidades, e muitas outras semelhantes, em áreas como o emprego, o acesso a serviços básicos de saúde como água potável e esgoto, os déficits habitacionais, a pauperização de amplos setores da classe média, o impacto da pobreza sobre a família e a exclusão social tornam a vida cotidiana sombria para grande parte dos latino-americanos. Tais realidades são acompanhadas de uma grande dose de perplexidade. Amplos setores indagam-se, com crescente angústia: por que um continente potencialmente tão rico gera um modo de vida tão opressor para muitos? Qual a justificativa para as desigualdades que, de tão proclamadas na região, têm atraído a atenção internacional? Como é que, numa época de tantos avanços tecnológicos, que muitas vezes multiplicam a capacidade de produzir bens e de solucionar problemas, chegam tão pouco para a maior parte da população?

Frente à falta de respostas a perguntas dessa natureza, a cidadania expressa sua inconformidade por diversas vias. Uma delas é a perda de legitimidade de inúmeras instituições básicas da sociedade. Os latino-americanos têm demonstrado, de forma contundente, seu amor pela democracia e têm lutado duramente por ela, entretanto, tendo em conta os fatos, a credibilidade em algumas de suas instituições-chave tem sofrido desgaste. Assim, nas pesquisas de opinião, eles demonstram massiva preferência pelo sistema democrático em relação a qualquer outro, porém manifestam um amplo descontentamento sobre a maneira como esse sistema está funcionando. Outro sinal é produzido pelo aumento da desconfiança nas relações interpessoais. Em situação tão tensa, de lideranças desacreditadas, de grandes desigualdades, essa confiança básica sofre deterioração. Segundo resultados de pesquisa recentemente divulgados,

o *Latinbarómetro*¹, apenas 20% dos habitantes da região têm confiança no próximo. Uma outra reação se refere à apatia: existem alguns que se retraem totalmente frente aos acontecimentos políticos. Surge também com intensidade a via do fortalecimento da sociedade civil e a criação de novas organizações de base, orientadas para a articulação e a canalização de diversas dimensões do protesto cidadão.

Assim inúmeros setores questionam com legitimidade: como sair da perplexidade? Como recuperar a concepção válida das causas que estão por trás dos graves problemas sociais da região e, partindo dela, construir uma capacidade de formular propostas efetivas para encontrar soluções?

Esta obra pretende oferecer contribuições para a melhoria da qualidade do debate sobre essas questões fundamentais. Essa qualidade encontra-se hoje profundamente afetada pela abundante circulação de mitos e de dogmas que se apresentam como verdades praticamente inquestionáveis e que substituem o debate real por suposições dadas por certas. Aqueles têm fracassado frente à única prova que realmente importa: o confronto com a realidade. Em diferentes ocasiões, os fatos os têm desmentido e têm demonstrado que se trata de proposições nunca verificadas, que não cumprem com nenhum dos critérios de verdade científica formulados, dentre outros, por Popper. Tais suposições também causam danos de difícil reversão, pois conduzem as sociedades por caminhos que, mais tarde, mostram-se improdutivos e, ao mesmo tempo, as fazem

¹ Realizado em 17 países da América Latina, *Latinbarómetro* é um amplo levantamento anual de opinião pública que cobre uma amostra de 17 mil pessoas. Iniciada em 1996, a sondagem é efetuada por uma empresa de consultoria privada chilena que conta com o apoio financeiro de diversos organismos internacionais.

perder um precioso tempo histórico. Nesse tempo perdido as políticas equivocadas prolongam e, inclusive, agravam a sombria situação de amplos setores da população.

O autor focaliza esses mitos e dogmas, analisando sua validade científica, seus efeitos em termos de políticas públicas, e tenta mostrar sua vulnerabilidade. Partindo deles, são sugeridas algumas pistas na busca de soluções que fujam do “esquema”.

Nessa perspectiva, a obra se desenvolve em três momentos sucessivos de análises. O primeiro aborda vários problemas críticos da América Latina: pobreza, desigualdade, deterioração da família, déficits educacionais, acesso à saúde, e discriminação de gênero. Procura identificar o real estado desses problemas e algumas de suas principais causas, indo além dos mitos e dogmas mencionados. A segunda parte apresenta propostas e experiências que contribuem para a formulação de uma alternativa concreta para enfrentar tais problemas. Aborda temas como o perfil de uma política social renovada, o gerenciamento social eficiente, o capital social, a família, a educação e a participação. No último momento, recapitulam-se alguns elementos do que seria uma nova visão do desenvolvimento, integrando nela o tema da cultura, da democracia, do papel da ética e das políticas sociais.

De fato, mergulhados na perplexidade, muitos latino-americanos começaram a perguntar-se, se definitivamente o problema consiste em que não há uma saída possível, se vai ser assim para sempre, se a pobreza e desigualdade que hoje os afligem são males inevitáveis. Esse raciocínio leva ao fatalismo, a uma triste resignação, ou a tentar fugir da situação e conseqüentemente abandonar a região por qualquer via. A resposta possível é a de que a suposta inevitabilidade não existe, mas que a situação mudará por si só. O livro mais lido na história do gênero humano o antecipa. Na Bíblia, os Profetas dirigem-se ao povo dizendo-lhe: “Não haverá pobres dentre vós”. Um eminente intérprete contemporâneo das

fontes, Yeshahahu Leibowitz (1999) formula a explicação de que, na realidade, os profetas não prediziam o que ia acontecer, mas o que *deveria* acontecer. A sua voz não era de oráculo, mas de uma exigência moral. O que eles querem dizer é que a existência ou não de pobres depende de cada sociedade, de como ela se organize, de que faça o necessário para superar o problema. A pobreza não é um produto da natureza, bem pelo contrário. O desígnio divino é o de que o ser humano tenha todas as oportunidades para realizar-se. As sociedades violam esse desígnio por meio da pobreza.

Temos de aprender com eles de que há uma saída sim. Será necessário buscá-la pela democracia, forjando amplos acordos nacionais que mudem o rumo, que não é irreversível. Seremos capazes de enfrentar o desafio de construir sociedades que possibilitem uma vida digna para todos, que é a visão sustentada pelas lutas libertadoras da América, ou o sofrimento de milhões e milhões continuará?

Bernardo Kliksberg

I. PROBLEMAS CRÍTICOS NA AMÉRICA LATINA DE HOJE

O ESCÂNDALO DA POBREZA

Trinta mil crianças morrem diariamente no mundo por causas ligadas à pobreza. A Organização das Nações Unidas (ONU) ressalta qu: “A tortura de um só indivíduo desperta a indignação da opinião pública, com toda razão. Todavia, a morte de mais de 30 mil crianças ao dia, por causas que são basicamente evitáveis, passa despercebida. Por quê? Porque essas crianças se tornam invisíveis diante da pobreza” (Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2000). Nos 26 países mais ricos, a esperança de vida era, em 1997, de 77 anos; nos 49 países mais pobres, ela era de apenas 53 anos, ou seja, 25 anos a menos. A cada ano, 500 mil mulheres morrem durante a gravidez ou no parto, sendo que 99% delas vivem nos chamados “países em desenvolvimento”. A pobreza não é uma abstração estatística. Ela se expressa na vida cotidiana. Como ressalta Peter Townsend, “a pobreza mata”.

Na América Latina, onde quase a metade da população é pobre, a pobreza manifesta-se, dentre outros aspectos, no plano mais básico: a alimentação. Um relatório conjunto confirma OPS-CEPAL que:

Em quase todos os países da região observa-se um crescimento de doenças não transmissíveis crônicas associadas com alimentação e nutrição. As medidas de ajuste implementadas pelos países têm afetado a disponibilidade

nacional de alimentos e têm trazido conseqüências negativas sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando sua seguridade alimentar.

O Fundo de População da ONU (2000) relata que entre 1990 e 1997, a média do consumo total de calorias *per capita* na América Latina diminuiu.

A pobreza em massa constitui um escândalo num mundo que já alcançou possibilidades excepcionais em termos de produção de bens e serviços. As descobertas e avanços rápidos nas áreas de biotecnologia, genética, ciências dos materiais, e comunicações, dentre outras, têm impulsionado as potencialidades produtivas. No entanto esses avanços não chegam a ter reflexos sobre a vida cotidiana dos pobres, ao contrario, o número tende a crescer (são 4.100 milhões na atualidade). Por trás da pobreza existe uma aguda desigualdade que a gera, a reproduz e a amplia. Em 1999, as 200 pessoas mais ricas possuíam 1,135 bilhão de dólares, enquanto que a soma do produto interno bruto (PIB) total dos 582 milhões de habitantes dos 49 países mais pobres era de apenas 146.000 milhões.

A pobreza não é apenas uma insuficiência de recursos econômicos. Esta é uma de suas dimensões centrais, mas existem outras de grande relevância. Quando se apresenta essa questão aos pobres, eles a colocam em foco. Um trabalho de pesquisa recente do Banco Mundial, *The voices of poor* [As vozes dos pobres] (2000a) fez um levantamento envolvendo 40 mil pobres de 50 países. Trata-se da primeira visão em grande escala que é abordada sob a perspectiva de suas vítimas. Analisemos os seus resultados.

O que pensam os pobres? Em primeiro lugar, eles opinam que se encontram hoje em situação pior do que antes, e com maior insegurança. Em segundo lugar, não é apenas a falta de trabalho e de renda estável o que mais os

preocupa. Além disso, em muitos casos também mencionam a carência em outros aspectos básicos, como água potável, infra-estrutura sanitária, transportes e estradas. Assim, segundo a OPAS, na América Latina 32% da população não possui água potável, nem rede de esgoto. Consideram também que, apesar de grande esforço, é muito difícil que seus filhos possam concluir o ensino primário. A necessidade de que todos trabalhem para contribuir com o mísero orçamento familiar, a desnutrição e outros males da pobreza geram taxas elevadas de abandono e de repetência. Os pobres ressaltam de forma especial que a pobreza está acabando com suas famílias. Suas adversidades tornam muito difícil a manutenção da unidade familiar. Observa-se também um aumento nos níveis de recusa em constituir família, dadas as agudas incertezas quanto ao seu sustento. Um aspecto central de suas vivências dentro da pobreza, e que os afeta particularmente, são os permanentes atentados a sua dignidade humana. São continuamente maltratados, em primeiro lugar, pelas forças policiais. São vistos por diversos setores da sociedade como seres inferiores. Sua cultura, seus valores, suas crenças são desqualificados. Fazendo uma ilustração de até onde podem chegar os níveis de desumanidade, no Brasil, os mais pobres dentre os pobres, os meninos de rua – que são objeto de contínuas operações de extermínio e de hostilidade, segundo tem denunciado o Papa João Paulo II, bem como um grande número de organismos internacionais e nacionais-, têm sido chamados pelos seus atacantes como “os descartáveis”.

Quando se indaga aos pobres sobre credibilidade em relação às diversas instituições e grupos da sociedade, eles revelam uma acentuada desconfiança, ao se referirem à grande maioria deles. No topo de seus níveis de credibilidade, bem à frente de qualquer outra instituição, situam as organizações de base dos mesmos pobres.

Explicam que é nelas que têm encontrado compreensão e apoio real. Sentem que ao fortalecer essas organizações, ao participar delas, começam a recuperar sua própria dignidade humana.

A referida pesquisa revela com clareza um traço marcante da situação de pobreza: os pobres carecem de voz e de poder. Eles não são ouvidos. Com frequência, nem sequer se tem interesse em ouvi-los, e seu peso sobre os processos de decisão em assuntos que os afetam significativamente é mínimo. O trabalho recomenda que devem ser investidos recursos no fortalecimento das organizações dos próprios pobres. O que significa, dentre outros aspectos, ajudá-los a construir essas organizações, a facilitar sua personalidade jurídica, a oferecer oportunidades de capacitação para suas lideranças e abrir possibilidades de expressão para sua cultura. No seu relatório sobre a pobreza (PNUD, 2000), a ONU chega à mesma conclusão. Ele ressalta que “uma das principais causas da pobreza é a ausência de poder dos pobres”. Salienta também que os pobres, quando organizados, terão maior influência nos governos locais; que estes terão que prestar contas; e que poderão formar coalizões com outros setores da sociedade civil para pressionar por políticas mais apropriadas.

As experiências confirmam essas afirmações. Na América Latina, nos casos em que os pobres conseguiram desenvolver organizações de base sólidas, os resultados, para eles, foram diferentes. É o caso, dentre outros, de *Villa El Salvador*, no Peru, onde mais de 350 mil pobres, com base na sua participação e autogestão, construíram um município inteiro obtendo notáveis avanços em educação, saúde e outras áreas básicas. A experiência foi objeto de algumas das mais importantes menções mundiais. Um outro caso é o da organização dos indígenas equatorianos, que lhes permitiu que fossem ouvidos em questões de fundo naquele país.

Nesses, além de outros, os pobres, por meio de sua auto-organização participativa, além de obterem melhorias salariais, reconstruíram a sua auto-estima individual e coletiva.

A pobreza apresenta essas múltiplas dimensões. Não se trata apenas de uma questão de deficiências econômicas. Ela envolve violação dos direitos humanos em grande escala. Direitos tais como: acesso à saúde, constituição de uma família e estabilidade para ela, acesso à nutrição, à educação, ao trabalho, à própria cultura; ser ouvido e poder participar.

A abordagem econômica em voga argumenta que, apesar de tudo, as pessoas não devem deixar-se desmorientar, que todos os esforços devem ser canalizados para o exclusivo crescimento econômico, embora isso cause mais pobreza no imediato, porque, a longo prazo, o crescimento irá espalhar-se e tirará os pobres de sua situação. Essas teses, hoje em colapso, chocam-se com o contínuo crescimento da pobreza. Alguns trabalhos recentes da ONU e do Banco Mundial afirmam que o crescimento por si só não basta, que há um tema fundamental que trata da qualidade. As perguntas são: para onde vai o crescimento? Quais são as prioridades e a quem ele beneficia? Assim, na América Latina, mergulhada em grandes desigualdades, se elas não forem mudadas o crescimento não chegará aos pobres. Hoje, em média, metade da renda nacional de cada país é direcionada para apenas 15% da população. No Brasil, 10% da população mais rica se apropria de 46% da renda nacional, enquanto metade da população possui apenas 15% dessa renda. Na Argentina, os números indicam que a desigualdade cresceu durante a década de noventa, e tem repercutido fortemente no aumento da pobreza. Num país com tantas potencialidades, estima-se que 35% da população e 45% das crianças são pobres (em Portugal, país que registra a maior pobreza dentro da União Européia, os pobres chegam a 22% da população).

A pobreza não é uma maldição inevitável. Ela é produto de decisões e de políticas humanas. Para enfrentá-la requerem-se mudanças nas regras do jogo internacionais e nas políticas nacionais. Dentre as primeiras, inúmeras vezes conclamam hoje pela abordagem de questões como a abertura real de mercados aos produtos vindos dos países em desenvolvimento, o alívio efetivo da dívida externa, o aumento da ajuda internacional. De forma quase inacreditável, numa década de tanta prosperidade no mundo desenvolvido, a ajuda para o desenvolvimento tem-se reduzido e encontra-se num dos níveis mais baixos dos últimos cinquenta anos. Em nível nacional, é premente, dentre outros aspectos, a criação de empregos, apoio decidido à pequena e média empresa, a democratização do crédito, a prática de políticas sociais agressivas, a universalização do acesso à saúde e à educação de qualidade, o impulso a reformas fiscais progressivas*, e a promoção do direito à cidadania (*empowerment*) aos pobres, apoiando para isso a criação e o fortalecimento de suas próprias organizações.

O mundo em seu conjunto e a América Latina em particular deveria estar muito atento a reflexões cada vez mais freqüentes, como a formulada por Félix Rohatyn (2000), embaixador dos Estados Unidos na França: “Para manter os benefícios [do atual sistema econômico] tanto nos Estados Unidos como globalmente, temos que converter os perdedores em ganhadores. Se não o fizermos, provavelmente todos nos transformaremos em perdedores também”.²

* Sistema fiscal progressivo: sistema em que recursos do orçamento público são canalizados para a implantação e desenvolvimento de uma extensa rede de proteção social (N. de T.).

² *Financial Times*, 17 set. 2000.

EM PRIMEIRO LUGAR: GENTE

Um estudo do Banco Mundial (1995) sobre 192 países conclui que apenas uma fração do crescimento econômico (16%) se explica pelo capital físico (máquinas, edifícios e infraestrutura); 20% provém do capital natural, e 64% é atribuído ao capital humano e social. As análises efetuadas em países que tiveram sucesso econômico, como os “tigres asiáticos” e o Japão, chegam a conclusões semelhantes. Da mesma forma, os investimentos elevados e contínuos em recursos humanos são a pedra angular dos avanços realizados em sociedades desenvolvidas como Israel, Canadá, os países nórdicos, Holanda, Bélgica e outras.

Tais resultados são fáceis de entender. As mudanças tecnológicas que estão acontecendo internacionalmente em múltiplas áreas simultâneas – biotecnologia, informática, robótica, ciências dos materiais, comunicações, modelos gerenciais – direcionam-se para formas de produção baseadas nos recursos humanos e nos seus conhecimentos. Lester Thurow (1996) assinala que estamos entrando num século de “conhecimento intensivo”, onde o conhecimento será “a única fonte sustentável de vantagens comparativas”. O mesmo estudioso afirma que as empresas que investem na educação do seu pessoal obtêm um retorno desse investimento que é o dobro daquele obtido por investimentos em instalações e equipamentos. O conhecimento e a educação, o seu principal suporte, são fatores “estratégicos” para os novos tempos. Além disso, trata-se de uma era “explosiva” em conhecimentos; de uma educação que deve ser permanente. Robert Reich destaca que “a idéia de que concluimos os estudos necessários aos 18, 22 ou 26 anos de idade não é mais verdadeira, se é que alguma vez o foi”. Peter Drucker sugere que ao mudar a economia para trabalhos baseados no conhecimento, a principal qualificação para

muitas ocupações será “o hábito da aprendizagem contínua”. Em consonância com essas realidades, tanto no plano macro como no empresarial, os países bem sucedidos têm alcançado seu progresso graças à melhoria permanente de seus recursos humanos. O prêmio Nobel Amartya Sen assinala que “o papel da educação, e a atenção para a saúde pública têm constituído o eixo fundamental que contribui para a mudança social e econômica no mundo inteiro e, de forma bastante notória, no leste e sudeste asiáticos”. As empresas de ponta têm aumentado seus investimentos em treinamento de pessoal, num montante que chega a 10% da despesa total.

O que está acontecendo com os recursos humanos na América Latina atual? Diversos relatórios refletem sérias preocupações. Dentre eles, podem ser citados o relatório da Comissão Latino-americana e do Caribe para o Desenvolvimento Social (BID-PNUD-CEPAL, 1995), encabeçada por Patrício Aylwin, os relatórios sobre desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o relatório CEPAL-BID, *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina* (1996). A região possui uma população de 520 milhões de habitantes. Sua taxa de crescimento demográfico caiu de 3% ao ano, durante os anos sessenta; para 1,8% anual no período 1990/1995. Sua população menor de 19 anos de idade chega a 46%; e a população urbana alcança os 71%. Registram-se avanços significativos como: o aumento do número de matrículas nas escolas e a erradicação de doenças epidêmicas, dentre outros. No entanto as estatísticas apresentam fortes interrogantes. Na área educacional, apenas 14% das crianças estão matriculadas na educação infantil; 50% daqueles que ingressam na escola primária abandonam os estudos antes de completar a quinta série; amplos setores de jovens encontram-se fora do ensino secundário; a educação de adultos é muito limitada. A América Latina apresenta

atualmente uma média de 5,2 anos de estudos por habitante. Na Coréia do Sul essa média é de 9,6. Um estudo do Banco Mundial indica que “a qualidade média da educação primária é desastrosa” e destaca que “a baixa qualidade do sistema educacional se reflete no alto índice de repetência, um dos maiores do mundo em desenvolvimento”. As deficiências educacionais não são distribuídas de forma eqüitativa. Existe uma forte correlação entre nível socioeconômico e rendimento educacional. Assim, o porcentual de crianças de 7 a 14 anos de idade com atraso escolar (por repetência e abandono) no Brasil é de 45,1% no estrato dos 25% da população situada na escala socioeconômica inferior, versus 9,1% no estrato dos 25% que se encontram no topo, e essa tendência se repete nos demais países. Segundo indicam conjuntamente a CEPAL e o BID, “o mundo das crianças constitui um meio privilegiado para julgar o caráter mais, ou menos, eqüitativo das sociedades [...] as iniquidades da região nessa área criam condições para uma reprodução da pobreza”.

Com referência à saúde, os indicadores de mortalidade infantil mostram grandes disparidades entre grupos sociais e áreas de residência. Eles tendem a ficar muito acima daqueles relativos aos poucos países da região que implantaram políticas universais e vigorosas em matéria de saúde, como o Chile no período democrático. Existe “uma correspondência sistemática entre maiores índices de mortalidade infantil, de um lado, e lugar de residência em áreas rurais, menor nível de educação dos pais, os menores estratos ocupacionais, condições mais deficientes em termos de qualidade habitacional, e pertença ou não a comunidades indígenas, do outro” (CEPAL-BID). Segundo estimativas do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 1992), cerca de 2.000 crianças morrem a cada dia por causas que têm solução ligadas à pobreza. Um reflexo dos problemas é constituído pela mortalidade materna. Segundo os especialistas, no atual

estado da medicina, isso poderia ser reduzido ao mínimo. Na América Latina, acontecem 2.250.000 partos anuais sem assistência médica alguma. A mortalidade materna é cinco vezes maior que a observada em países industrializados.

As condições ambientais básicas constituem uma outra área crítica em déficits. Sérios problemas são constatados quanto ao abastecimento em água potável e acesso ao saneamento básico, bem como existem deficiências na infraestrutura de transportes, inchaço urbano e contaminação ambiental, em muitas cidades. Tais problemas adquirem um peso muito maior entre os setores mais desfavorecidos. Tem sido ressaltado que “as famílias pobres moram em lugares onde existe maior contaminação, com menor acesso aos serviços básicos, carentes de áreas verdes, propícios à propagação de doenças contagiosas, e afastados dos lugares de trabalho” (CEPAL-BID). A situação anterior somam-se os problemas sérios verificados em matéria de desemprego e de degradação da qualidade dos empregos. A porcentagem de mão-de-obra ativa não-agrícola ocupada em trabalhos informais normalmente precários era de 40% em 1980, subindo para 55,7% em 1995.

Os problemas mencionados, bem como outros que podem ser acrescentados, mostram uma região com sérias dificuldades vitais, onde quase a metade da população encontra-se abaixo da linha de pobreza. Os recursos humanos, que são a peça-chave no novo século, são marcadamente protelados dentro de um quadro de perversas iniquidades. Joseph Stiglitz destaca que diversos estudos recentes comprovam o elevadíssimo retorno obtido com investimentos em educação, e mostram os efeitos da educação sobre a esperança de vida e a queda na criminalidade. Como assinalado por Nancy Birsall (1994), “é possível que as taxas de crescimento na América Latina não possam superar os 3%, ou no máximo 4%, enquanto não se conte com a

participação e a contribuição da metade da população incluída nos percentis de renda mais baixa”. O capital humano, além de ser um meio econômico estratégico e poderoso, também é um fim em si, irrenunciável, como tem sido continuamente ressaltado pelo Papa João Paulo II. Chegou a hora de atribuir a prioridade que lhe corresponde na região.

O CENÁRIO INTERNACIONAL: MUITOS PERDEDORES, POUCOS GANHADORES

O prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, chamou recentemente a atenção para uma nova forma de globalização: aquela das dúvidas. Segundo ele:

Tem havido ultimamente manifestações, não apenas ante as assembléias dos organismos financeiros internacionais como em Seattle, mas também protestos menos organizados, porém intensos, nas capitais do mundo todo, desde Jacarta e Bangkok, até Abidjan e Cidade do México [...] existem razões suficientes para enxergar essas dúvidas acerca da globalização como um fenômeno global.

O novo século inicia-se com avanços tecnológicos excepcionais. Em áreas como as comunicações, a informática, a robótica, a biotecnologia e outras, o ritmo das inovações é elevado. Isso tem multiplicado a capacidade de produção de bens e de serviços, e tem aberto novas áreas para investimentos. Contudo, ao mesmo tempo em que a humanidade, dado o enorme poder de produção provocado pela revolução tecnológica em andamento, tem hoje a possibilidade crescente de derrotar todas as teses malthusianas, boa parte do gênero humano convive com o agravamento de seus problemas de sobrevivência no dia-a-dia.

O mundo tende a dividir-se cada vez mais entre ganhadores e perdedores. Estes superam em várias vezes os primeiros. Dentre 6.5 bilhões de pessoas no mundo todo, 3 bilhões ganham menos de 2 dólares por dia. Portanto, estes são pobres. Em relação a 1980 o número cresceu. O distanciamento social está aumentando. A diferença de renda entre o grupo populacional dos 20% que vivem nos países mais ricos, e dos 20% que vivem nos mais pobres, era de 30 por 1 em 1960; passou para 60 por 1 em 1990 e, em 1997, já era de 74 por 1. O grupo dos 20% de países mais ricos possui 86% do produto bruto mundial, suas exportações chegam a 82% do volume mundial, e recebe 68% dos investimentos estrangeiros. O grupo dos 20% mais pobres tem apenas 1% em todos aqueles itens. As três pessoas mais ricas do mundo possuem ativos superiores ao produto nacional bruto somado dos 48 países mais pobres. A ONU qualifica as atuais desigualdades como “grotescas”, e assinala que com uma contribuição de apenas 1% da riqueza das 200 pessoas mais ricas do mundo, poderia permitir-se o acesso à educação primária para todas as crianças do planeta.

Com certa freqüência cria-se a ilusão de que o avanço tecnológico – progressos como, por exemplo, a Internet – irá solucionar os problemas. Que sejam bem-vindos os avanços, pois são portadores de enormes potenciais positivos. Porém as realidades podem ser muito diferentes. Assim, segundo a ONU, o acesso a tais avanços é desigual. Se o acesso à Internet de 20% da população mais rica do mundo chega a 93,3%, nos 20% mais pobres tal possibilidade é de apenas 0,2%, sendo que em 60% da população na faixa de renda intermediária, tal índice é de 6,5%. Os motivos são muito evidentes. Com efeito, para um habitante médio do Bangladesh, a compra de um computador significa um dispêndio equivalente a mais de 8 anos de renda; já para um norte-americano médio, tal despesa equivale a 15 dias de

salário. Está sendo formada uma nova categoria de excluídos, os “analfabetos cibernéticos”. Por outro lado, na área crucial do emprego, as oportunidades de trabalho também possuem um caráter bastante desigual. O secretário geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Juan Somavia (2000), chega a descrever a situação a cru: “a globalização está destruindo as indústrias tradicionais e, como conseqüência, está criando um número de desempregados acima daquele que os setores industriais de tecnologia avançada são capazes de absorver”.

Mesmo nos aspectos básicos, como o acesso a uma cobertura na área da saúde, as disparidades são extremamente agudas. O relatório mundial sobre a saúde 2000, da Organização Mundial de Saúde (OMS), revela que a média dos anos de vida da população mais privilegiada é de 74,5% no Japão, 73% na Suécia e de 72% no Canadá. Em contrapartida, em 42 países da África, essa média é inferior a 35% e, no Brasil, chega 59%. Anualmente, são sete milhões de adultos que morrem por doenças transmissíveis como a tuberculose (2 milhões) e a malária (1 milhão), que poderiam ser prevenidas e curadas com custos reduzidos. Quase a metade das mortes de crianças nos países pobres deve-se a diarréias e doenças respiratórias agravadas pela desnutrição. Como diz Musgrave (1996): pela sua exclusão dos planos de saúde básica, os pobres se encontram num estado de “indigência médica”. As discriminações afetam ainda um elemento tão essencial como a água. A Comissão Mundial da Água assinala que, frente ao desespero em obter água, os pobres a compram a preços muito elevados, gastando com ela uma fatia importante de sua renda irrisória. Em média, eles terminam pagando por ela um preço 12 vezes maior do que o pago pelos estratos médio e alto. Em Lima, as famílias pobres pagam pelo fornecimento de água um preço por metro cúbico equivalente a vinte vezes acima do que o pago pela

classe média; em Jacarta (Indonésia), 60 vezes mais, e em Karachi (Paquistão), 83 vezes mais.

A situação acima descrita afeta duramente a atual América Latina. Em seu Panorama Social 2000, a CEPAL destaca que:

Os anos noventa contribuíram para perfilhar uma nova estratificação ocupacional que não favorece a mobilidade social, nem uma melhor distribuição de renda. A precariedade da situação do emprego mostra-se hoje mais generalizada. Uma crescente vulnerabilidade social que tem bases objetivas afeta a maioria da população.

Os latino-americanos ressentem-se profundamente da pobreza (cerca de 50% da população), da desigualdade (a maior do planeta) e das altas taxas de desemprego e de trabalho precário. Na sondagem *Latinbarómetro 2000*, a grande maioria expressa que sua geração está pior do que a anterior. Será que se trata de destinos inevitáveis? Uma análise da realidade mundial indica que de forma alguma é assim. É possível construir sociedades onde as maiorias não sejam de perdedores. Em trabalho recente, Amartya Sen compara o destino muito dessemelhante dos habitantes de diversos países do mundo em desenvolvimento. Países como Costa Rica, Sri Lanka e o Estado de Kerala, na Índia, possuem um PIB por habitante muito menor do que aquele em países como Brasil e Gabão. No entanto, o número médio de anos de vida é muito maior nos primeiros. E esse não é um dado irrelevante, pois a esperança de vida constitui uma medida muito mais adequada do êxito ou fracasso final das economias do que muitas das estatísticas freqüentemente empregadas. Qual é o segredo por trás dessa situação? No primeiro grupo de países, mesmo sendo mais pobres, as prioridades na alocação de recursos são diferentes. Assim, propiciam para

suas populações proteção em saúde e educação muito elevada, e praticam políticas públicas vigorosas que garantem a prestação de serviços públicos para todos. Por outro lado, seus níveis de equidade são muito melhores, o que permite que o progresso econômico, por si já totalmente desejável, chegue a toda a população e não se concentre em poucos. Isto leva a que tenham “registrado uma redução muito rápida das taxas de mortalidade e uma melhoria das condições de vida, mesmo sem experimentar um crescimento econômico notável”.

Como derrotar na América Latina os círculos perversos de pobreza e iniquidade que se reproduzem e criam a situação na qual as pessoas sentem que, apesar de seus esforços, ao invés de progredirem, encontram-se num estado pior do que a geração anterior? Os países como aqueles citados por Amartya Sen fornecem algumas lições. Essas também podem ser extraídas de experiências de nações desenvolvidas que têm conseguido a erradicação quase total da pobreza e a configuração de uma sociedade de inclusão universalizada e de cidadania real para todos. Países como Suécia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Holanda, Japão, Israel e outros sobressaem pelos seus bons níveis de equidade e pelas extensas parcerias entre um Estado ativo e eficiente, um setor privado com grande responsabilidade social e uma sociedade civil mobilizada. Dentre outros aspectos, os pactos nacionais que têm sido estabelecidos nesses países foram direcionados para a educação, para um apoio vigoroso à pequena e média empresa, amplas possibilidades de crédito, sistemas fiscais progressivos, políticas sociais agressivas, e a abertura de múltiplos canais de participação da população. Assim sendo, na área da saúde, o relatório 2000 da OMS salienta que o seu papel de líderes mundiais em termos de avanços na área da saúde está ligado à importância da atividade do setor público nos respectivos sistemas. Em todos esses países, o Estado tem assumido um papel preponderante nessa área. Na

Noruega, o gasto público destinado ao setor equivale a 82% dos dispêndios totais com saúde; no Japão, essa proporção é de 80,2%; em Israel, de 75%; no Canadá, de 72%. Por outro lado, esses mesmos países investem contínua e maciçamente em educação. O *The New York Times* destaca, numa matéria especial dedicada aos sucessos econômicos da Suécia (país que possui uma das menores taxas de desemprego do Ocidente e apresenta elevado crescimento), que tais êxitos são conseqüência do aumento contínuo da qualificação profissional de sua população. Diferentemente do que acontece em grande parte da América Latina, em todos esses países existe um consenso de que canalizar recursos para o social não é um gasto, mas sim um investimento, e que esse investimento é prioritário.

As realidades de pobreza e iniquidade na região não estão relacionadas com leis naturais nem com situações inevitáveis. A atual situação, de muitos perdedores junto a poucos ganhadores, pode ser profundamente modificada. Isso é imprescindível se é que, do ponto de vista econômico, aspira-se a um desenvolvimento com bases realmente sólidas; é fundamental para o fortalecimento do sistema democrático e é, sobretudo, uma exigência ética ineludível. Esta última foi uma das primeiras formuladas para o gênero humano no texto bíblico. Nele, a voz da divindade proclama “ama teu próximo como a ti mesmo” (Levítico 19:18).

A DESIGUALDADE É SIM UM ASSUNTO RELEVANTE

Na América Latina, 5% da população é dona de 25% da renda nacional. Em contrapartida, 30% dos seus habitantes possuem apenas 7,5% dessa renda. É a maior brecha social do planeta. Superior ainda à da África – 23,9 vs. 10,3% – e

muitíssimo maior do que aquela dos países desenvolvidos – 13 vs. 12,8%. Para medir a desigualdade, utiliza-se com freqüência o chamado coeficiente de Gini. Quanto mais ele se aproximar de 1, pior será a desigualdade. O coeficiente dos países mais eqüitativos do mundo, como os nórdicos, situa-se entre 0,20 e 0,25; o dos países desenvolvidos, em 0,30; a média mundial, considerada muito ruim, é de 0,40; na América Latina é de 0,57, o pior da Terra.

Até há pouco tempo, circulavam diversos mitos acerca das conseqüências da desigualdade. Alguns economistas convencionais diziam que tal fenômeno não tinha maior influência. Outros chegavam a afirmar, inclusive, que o fato era até recomendável, pois aumentava a capacidade de poupança por parte das camadas de maiores recursos e que, portanto, isso estimularia os investimentos. Hoje, eles têm sofrido uma queda estrondosa. Uma série de pesquisas dos últimos anos tem demonstrado de forma categórica que o fenômeno constitui um dos mais prejudiciais entraves para o crescimento e para o desenvolvimento. Dentre outros, Benabou (1996) analisa 23 estudos comparativos recentes que concluem que a desigualdade é regressiva para a economia. Ao se referirem à América Latina, Birdsall, Ross e Sabor (1996) afirmam que “a associação entre um crescimento lento e uma desigualdade elevada deve-se, em parte, ao fato de que essa própria desigualdade pode constituir, por si mesma, um obstáculo para o crescimento”.

As pesquisas têm identificado múltiplos efeitos negativos de desigualdades elevadas como as latino-americanas. Elas exercem forte influência sobre o aumento dos níveis de pobreza. O crescimento dela no nosso continente – uma região onde apesar de suas imensas potencialidades econômicas, quase a metade da população vive abaixo da linha de pobreza, 60% das crianças é pobre, a escolaridade do habitante médio não supera os 5 anos

concluídos e 26% da população carece de fornecimento de água potável – tem como uma de suas principais causas, o aumento das polarizações sociais. Utilizando estimativas econométricas, Birdsall e Londoño (1997) concluíram que metade do aumento da pobreza no período compreendido entre 1983 e 1995 deveu-se ao incremento da desigualdade.

A iniquidade prejudica seriamente a saúde pública. O relatório mundial sobre a saúde (OMS – 2000) reflete bem esse problema. O Brasil, oitava potência industrial do mundo é, no entanto, um dos países mais desiguais (com um coeficiente de Gini de 0,59) e, dentro do *ranking* internacional de performance total em saúde pública, aparece na posição 125. Nesse problema, incide significativamente o fato de que a iniquidade é tamanha, tanto na área da saúde como nos demais setores sociais, que se posiciona como o terceiro mais desigual do planeta, superando inclusive quase todos os países da África.

A desigualdade constitui um obstáculo significativo para a melhoria da educação, sendo esta uma peça-chave do progresso tecnológico e um fim em si mesma. Ela cria circuitos educativos totalmente diferenciados entre os diversos setores sociais. De fato, segundo medições relativamente recentes realizadas pelo BID (1998) em 15 países, na América Latina os chefes de família pertencentes à faixa dos 10% de maior renda possuíam uma escolaridade média de 11,3 anos; em contrapartida, na faixa dos 30% mais pobres, esse índice era de apenas 4,3 anos. A causa é o impacto da pobreza, pois as taxas de abandono e de repetência são muito maiores entre os mais desfavorecidos. Ao anterior, soma-se o fato de que a qualidade da educação que os diferentes estratos sociais recebem apresenta marcadas diferenças. Assim sendo, boa parte do capital humano da sociedade se anula e cria-se um círculo perverso. As pessoas com menos educação terão menores chances de arrumar emprego e, no caso de consegui-lo, receberão salários bem

menores, o que, por sua vez, fará com que elas não possam oferecer uma educação melhor para seus filhos. Assim, alguns estudos indicam que uma porcentagem muito alta de filhos de famílias pobres não consegue atingir uma escolaridade maior do que aquela de seus pais.

A desigualdade ocasiona efeitos danosos para a deterioração da família. Os estudos indicam que atualmente quase 30% das famílias da região têm apenas a mãe a cargo do lar. Na sua maioria, trata-se de mães pobres. As graves dificuldades de subsistência financeira fragmentaram a família. Os mesmos estudos indicam também que o nível de recusa em constituir família entre os jovens tem aumentado, dada a incerteza quanto à possibilidade de sustentá-la. As crianças estão sofrendo o confronto com a pobreza e a desigualdade com muita intensidade. Existem 30 milhões de crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos trabalhando na região, forçados pela penúria vivida pelos seus lares.

A desigualdade possui vários outros efeitos regressivos. Dentre eles, pode-se mencionar a redução das dimensões dos mercados locais, provocando perdas nas economias de escala e limitando o espaço das indústrias nacionais, a redução da produtividade do trabalho, e os efeitos que causa sobre a governabilidade. Sobre este último aspecto, as sondagens de opinião indicam que mais de 75% dos latino-americanos condenam vivamente o grau de desigualdade existente nas suas sociedades. O Presidente do Chile, Ricardo Lagos (1999), resumia da seguinte forma os efeitos da desigualdade no seu país:

Queremos acabar com a desigualdade antes que ela acabe com a família chilena. Com as desigualdades sociais, cresce a frustração, o desânimo, o desconsolo. Cresce também a delinqüência. As desigualdades que existem entre os chilenos não são morais, não são decentes [...] as desigualdades de renda, educação, segurança, saúde, acesso à justiça.

A esse respeito, a realidade na Argentina tem-se agravado de forma aguda. Dentre outros estudos, as estatísticas do *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC) indicam que, enquanto em 1975 o estrato dos 10% mais ricos recebia uma renda de até oito vezes mais do que o estrato dos 10% mais pobres, essa desproporção subiu para 22 vezes em 1997.

Será que algo pode ser feito sobre a desigualdade, ou seria esta uma espécie de mal da natureza, inevitável? Na América Latina, ouve-se com freqüência que a desigualdade é parte integrante do crescimento, e que ela faz parte dos custos da modernização. Essas afirmações pertencem à categoria dos mitos, ou dos “álibis históricos”. Elas são terminantemente desmentidas pelos dados científicos. A desigualdade é determinada por causas muito concretas. Um renomado economista inglês, Atkinson (1998), afirma que “a divergência das experiências nacionais (nessa área) está refletindo diferenças entre as políticas governamentais e políticas de instituições sociais”. Os níveis de equidade ou de iniquidade estão ligados às políticas econômicas e sociais adotadas e, também, às atitudes de uma sociedade quanto às brechas sociais. Deininger e Squire (1996) assinalam que “a evolução da renda e da desigualdade, mais do que estar regida por uma lei histórica imutável, ela é, sobretudo, afetada pelas condições iniciais e as políticas possíveis”. No caso da América Latina, Bárbara Stallings (1999) afirma que “as reformas econômicas implantadas nos últimos anos têm agravado as desigualdades entre a população”, e enfatiza: “pode-se afirmar, sem nenhuma dúvida, que os anos noventa constituem uma década perdida no referente à redução das já alarmantes diferenças sociais existentes na região caracterizada pelas maiores desigualdades do mundo”.

O último mito a ser combatido é aquele que afirma que a busca por maior equidade é um simples populismo inviável que criaria obstáculos para a economia. O Prêmio

Nobel de economia Amartya Sen demonstra que, pelo contrário, a elevada eqüidade e sua sustentabilidade estiveram no centro da prosperidade econômica daqueles países que têm tido maior crescimento sustentável e desenvolvimento social nos últimos 50 anos, como Suécia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Holanda, Japão e outros. Em todos esses casos, a melhoria e a preservação da eqüidade por meio de políticas públicas como, dentre outras, a universalização da saúde e da educação de qualidade, a oferta de serviços públicos para todos, o desenvolvimento de sistemas fiscais progressivos, o estabelecimento de uma meritocracia pública estável, eficiente e qualificada, a implementação da descentralização estatal, o fomento à participação comunitária, o estímulo à mobilização ativa da sociedade civil, e o estabelecimento de pactos nacionais em defesa dessas políticas, desencadearam um processo de círculos virtuosos. Com efeito, a capacidade de poupança nacional foi aumentada, o capital humano, elemento crucial para a competitividade e para o avanço tecnológico no século XXI, foi aperfeiçoado, a produtividade foi incrementada de forma significativa, possibilitou-se melhoria marcante da credibilidade nas instituições, com conseqüente efeito sobre o fortalecimento da governabilidade, a pobreza foi quase totalmente erradicada, e se produziram outros desdobramentos positivos que agiram como potentes alavancas para o desenvolvimento econômico.

O aprofundamento das desigualdades tem produzido e está produzindo danos de toda espécie na região. Alguns deles são econômicos, como a destruição de inúmeras empresas de pequeno e médio porte, criadoras de uma parte significativa das possibilidades de emprego na economia. Outros são humanos, como a formação de amplos setores de jovens sem educação nem trabalho, e o aumento da exclusão e da pobreza. Outros danos são de índole política,

como as fortes tensões sociais que atentam contra a estabilidade do regime democrático. Todos eles são de extrema gravidade. Torna-se urgente que o tema deixe de ser evitado, ou de ser enfrentado valendo-se de mitos sem fundamento, que se discuta frontalmente e se analise seriamente o que fazer para deixar de ser a região mais desigual da Terra.

QUE ESTÁ ACONTECENDO COM A FAMÍLIA NA AMÉRICA LATINA ?

Existe uma vítima silenciosa resultante dos intensos processos de pauperização e de aprofundamento das desigualdades em que vive a América Latina: a família. O grande número de famílias situadas abaixo da linha de pobreza que as estatísticas sociais mostram na região já não constitui mais um dado. A pobreza não é uma variável neutra com respeito à família. Ela corrói e destrói as bases da constituição e da manutenção de famílias sólidas. Uma estimativa das Nações Unidas para toda a região assinala que entre 1970 e 1980, existiam 50 milhões de habitantes pobres e indigentes, mas que em 1998, o número alcançaria os 192 milhões. As múltiplas carências e dificuldades que a pobreza gera afetam excessivamente as possibilidades de sobrevivência e provocam a desarticulação de famílias inteiras. Existem muitas evidências dessa tendência. O número de lares onde o único chefe de família é a mãe tem crescido assustadoramente. O número de crianças que são levadas pelas suas famílias ao trabalho, ou que são realmente forçadas a tomar essa iniciativa para sua subsistência, tem aumentado. A OIT estima que na região, cerca de 20 milhões de crianças menores de 14 anos de idade se encontram trabalhando. Nessas condições, torna-se muito difícil que elas possam cursar a escola primária.

Cresce também a recusa dos jovens de origem humilde a constituir famílias, dadas as profundas incertezas quanto à oferta de emprego e às possibilidades de sustentá-las, frente às enormes dificuldades que encontram nos planos mais elementares, como o acesso a uma moradia digna. O número de filhos extraconjugais também tem crescido. Da mesma forma, segundo estudos recentes, a pobreza exerce influência significativa sobre o aumento do número de mães adolescentes. O estresse socioeconômico é um dos elementos que está tendo efeitos sobre um problema que só vem intensificando-se: o da violência doméstica. Ela causa sérios danos às crianças. Um estudo recente, realizado na Nicarágua, detectou que os filhos de famílias que sofrem de violência intrafamiliar são hospitalizados com maior frequência, apresentam maior taxa de repetência nas escolas e, em média, abandonam os estudos aos 9 anos de idade (BID, 1997). Por sua vez, aqueles que sofrem violência doméstica nos seus lares tendem a repeti-las depois nas suas próprias famílias.

Uma manifestação extrema do quadro de enfraquecimento, de erosão e de crise que caracteriza a situação de muitas famílias pobres é o aumento da população de crianças que moram nas ruas. Uma das principais causas desse problema reside na impossibilidade de a família prover um ambiente adequado mínimo aos seus filhos. Os meninos de rua encontram-se hoje presentes em diversas cidades da América Latina, vivendo em condições desumanas, expondo-se aos males mais extremos como, por exemplo, as drogas, e sendo vítimas de operações de extermínio típicas do período de Adolf Hitler. O premiado filme “A Vendedora de Rosas” documentou a busca desesperada por afeto familiar e a sordidez da vida dessas vítimas inocentes das sociedades latino-americanas. Bruce Harris, diretor da *Casa Alianza de Costa Rica*, uma organização não-governamental (ONG) que é pioneira em trabalhos com meninos de rua, faz a seguinte

denúncia: “é um fenômeno social que não recebeu atenção e que tem se convertido num problema porque a resposta da sociedade é repressiva, ao invés de se investir para que tenham as oportunidades que muitos de nós já tivemos”.

A família é atualmente valorizada em nível internacional como uma unidade social que, além de desempenhar um papel decisivo em relação aos aspectos afetivo e espiritual, executa com extrema eficiência algumas tarefas fundamentais para a sociedade. Assim, cerca de 50% do rendimento das crianças na escola pode ser atribuída a fatores como o acompanhamento dos estudos por parte dos pais e a solidez da unidade familiar. A família transforma-se no espaço onde as crianças desenvolvem sua inteligência emocional e capacidade crítico-criativa, e formam hábitos de saúde preventiva. Da mesma forma, ela surge nitidamente como a principal estrutura de prevenção da delinquência. O papel que ela pode desempenhar no campo moral é fundamental. Diversas pesquisas comparativas revelam as estreitas relações existentes entre a delinquência juvenil e famílias desarticuladas. Todas essas imensas potencialidades mencionadas, além de outras, estão sendo crescentemente interditas para amplos setores castigados pela pobreza na América Latina. Essa situação, enfocada de maneira limitada, constitui, provavelmente, uma das maiores desigualdades, dentre todas, numa região tão desigual. As oportunidades de constituir e de sustentar uma família estável são totalmente iníquas: as dos pobres são muito mais reduzidas do que as de outros setores sociais.

Portanto, a questão familiar constitui um fator chave para a intensificação das demais desigualdades. Os filhos de famílias desarticuladas terão chances menores de concluir os estudos; conseqüentemente, terão menos oportunidades abertas no mercado de trabalho, e irão encontrar sérios empecilhos no futuro para formar famílias estáveis. Cria-se, então um “círculo de ferro” regressivo.

Como romper com esse círculo e resgatar o imenso potencial da família? Diferentemente do que acontece na América Latina, em alguns países mais avançados do mundo existem, na atualidade, vigorosas políticas de proteção direta à família. Enxerga-se a família como um direito essencial, como um dos sustentáculos de um tecido social sadio, e uma base estratégica para o desenvolvimento econômico. Na América Latina é preciso atuar em vários níveis. De um lado, devem ser atacadas as causas estruturais que aumentam a pobreza e a desigualdade. Para tanto, necessita-se de políticas econômicas que criem oportunidades de trabalho e que melhorem a equidade, bem como de políticas sociais agressivas que, articuladas às anteriores, abram possibilidades reais de educação e saúde para todos. O centro dessas políticas deve ser a elaboração de estratégias de fortalecimento da família. É necessário propiciar apoio para a formação de famílias nos setores mais desfavorecidos e, também, dar total cobertura de saúde para a maternidade. Os altos índices de mortalidade materna na América Latina (cinco vezes superiores aos dos países desenvolvidos) são intoleráveis; e significam, em muitos casos, mortes desnecessárias pela falta de atendimento médico. Os pais de famílias carentes têm que receber apoio para que seus filhos possam dedicar atenção integral à escola; algumas iniciativas de êxito como o Programa Bolsa Escola, de Brasília, constituem uma referência útil. Por outro lado, deve ser implantada uma rede de serviços em benefício das famílias como creches, apoio aos idosos e deficientes físicos etc., e é preciso oferecer possibilidades de lazer e de acesso à cultura para as famílias pobres. Para a implementação de tudo a nível governamental, é imperativo que se conceda prioridade a todos esses assuntos. Ao mesmo tempo, a sociedade civil tem que desencadear iniciativas e multiplicar esforços voluntários e, para isso, devem ser estabelecidas parcerias entre o setor público e a sociedade civil.

Todas essas propostas são perfeitamente viáveis. Poderia argumentar-se: tudo bem, mas e os recursos? Em trabalhos recentes, Amartya Sen tem demonstrado que o social é freqüentemente mais um problema de prioridades do que de recursos. Mesmo sociedades com limitações em termos destes últimos, têm obtido excelentes avanços no campo social e no da família com base na priorização e reorientação de recursos, desenvolvendo um gerenciamento social eficaz, e melhorando a equidade. Em nossos países, já é hora de transformar as boas intenções e os discursos sobre a família em fatos concretos que fortaleçam e que resgatem, o direito humano básico – de que toda pessoa possa constituir uma família – um direito que está sendo atualmente violado.

A EDUCAÇÃO, UMA QUESTÃO DE ESTADO

O presidente da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI criada pela UNESCO, Jacques Delors (1999), caracteriza a valorização atualmente acordada à educação salientando que: é dela que depende, em grande medida, o progresso da humanidade. [...] Hoje está cada vez mais arraigada a convicção de que a educação constitui uma das ferramentas mais poderosas que dispomos para o futuro”. Nessa mesma linha, Robert Reich, ex-secretário de Trabalho dos Estados Unidos e um economista de renome, ressalta o valor estratégico da educação dentro dos novos cenários econômicos internacionais, afirmando que “nesta nova economia globalizada e volátil, os ganhadores serão aqueles que possam identificar e resolver problemas, manusear e analisar símbolos, criar e trabalhar a informação”. Em seguida, recomenda ao seu próprio país “investir na educação e na capacitação de nossa gente, em boas escolas públicas e em excelentes universidades públicas. Públicas no verdadeiro sentido da palavra: acessíveis a todos,

mantidas por todos”. Lester Thurow (1996), do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), destaca que a diferença entre os países se dará, de forma crescente, no conhecimento. As indústrias de ponta não estão baseadas nem nos recursos nem no capital, mas essencialmente no conhecimento. Assim são os casos das telecomunicações, da biotecnologia, da microeletrônica, da informática e das máquinas-ferramentas, dentre outros. O mesmo autor afirma que “os computadores quase não utilizam recursos naturais”, são puro conhecimento, e sublinha que “o conhecimento é a única fonte de vantagens relativas”. O conhecimento implica uma educação que o cultive e impulse.

Qual seria o tipo de educação necessária? O fim de século apresenta-se nitidamente como uma época em que a educação nunca é concluída. Frente à contínua mudança na ciência e tecnologia, a única resposta é a educação permanente. É por isso que existe, por exemplo, uma volta significativa às aulas por parte de profissionais adultos nos países desenvolvidos. Assim, em 1993, nos Estados Unidos, 1,5 milhão de graduados voltou ao ensino superior para fazer pós-graduação, 87% deles com trabalho, porém com necessidade de continuar se aperfeiçoando. O relatório Delors afirma que “o conceito de uma educação ao longo da vida é uma das chaves para o século XXI. Ela se impõe como uma necessidade”.

Os países que acolheram essa mensagem e que priorizam séria e consistentemente a educação, transformando-a num sistema permanente durante toda a vida, estão obtendo um alto retorno histórico. Os investimentos sistemáticos numa educação universalizada e de boa qualidade em países, dentre outros, como os “tigres asiáticos” e Israel, país que se encontra mergulhado em nova revolução educacional voltada para o século XXI, têm-lhes permitido converter-se em produtores e exportadores de “conhecimento”. Assim sendo, essa educação generalizada é um fator democratizante e de melhoria da equidade interna.

A América Latina apresenta sérias dificuldades nesta área crucial. Embora sejam registrados avanços consideráveis em termos de escolarização, ressalta-se que menos de 15% das crianças estão matriculadas na educação infantil – peça-chave para a formação. E os números caem abruptamente quando são desagregados por área de residência e estrato social: segundo dados da CEPAL-BID, a oferta de educação infantil concentra-se predominantemente nos centros urbanos e nas camadas médias e altas.

Alguns estudos do Banco Mundial evidenciam a presença de graves problemas de abandono, de repetência e de qualidade da educação nos estabelecimentos de ensino primário e médio. Revelam ainda que o total de pessoas sem escolaridade aumentou significativamente (16,7%) nos últimos trinta anos, e assinalam que o nível de repetência é um dos mais altos do mundo em desenvolvimento. No referente à qualidade, uma pesquisa do Ministério da Educação do Brasil concluiu que “70% dos alunos do ensino médio são incapazes de resolver problemas matemáticos, e que metade é incapaz de formular um juízo próprio a partir dos textos que lê”. As deficiências educacionais latino-americanas possuem forte viés discriminatório. Nas áreas urbanas, elas afetam, sobretudo, os mais desfavorecidos. Nas áreas rurais, subsistem profundas discriminações de gênero. Cerca da metade das mulheres camponesas de países como México e Brasil são analfabetas. Cria-se, então, um “círculo perverso” nos países da região. Como assinalam CEPAL-BID, a pobreza, por intermédio de fatores como a deterioração das condições de vida, o inchaço urbano e a debilidade do núcleo familiar, atenta contra a frequência e o rendimento escolar. O fracasso educacional condena vastos setores da população a ficarem fora do mercado de trabalho formal, o qual, por sua vez, constitui um fator de reprodução da pobreza. Tudo isso só faz ampliar a iniquidade. Os déficits educacionais, a pobreza e a iniquidade se reforçam mutuamente.

É fundamental romper esse círculo para a configuração do próprio perfil das sociedades latino-americanas, para o funcionamento da democracia e para o acesso da região à nova economia mundial baseada no conhecimento e na educação. Para tanto, será necessário que a sociedade assuma que a educação é uma “questão de Estado” de mais alta prioridade e que se consinta em investir nela e na sua melhoria. A Coréia do Sul investe na educação o equivalente a 10% do seu PIB, em Israel 8%, nos países latino-americanos esse índice é proporcionalmente muito inferior. Nos países anteriormente citados, a profissão docente já foi valorizada e tida como de maior interesse nacional. Com grande veemência, Germán Rama (1993) chega a descrever o processo vivido pela América Latina da seguinte forma:

A pauperização do magistério, o fim da manutenção e da construção de estabelecimentos e a superlotação das salas de aula [...] desencadearam uma profunda crise na carreira docente. Os melhores professores começaram a procurar trabalhos alternativos e os que permaneceram foram adquirindo hábitos burocráticos, deixando de acreditar no que faziam, pois diante das políticas públicas praticadas, esse nobre ato de ensinar as crianças se desvalorizou. Os jovens mais capacitados deixaram de procurar os cursos de magistério e, em alguns países, é possível que no curto prazo não existam jovens profissionais para substituir os que aposentam ou abandonam a carreira, e se volte a um ensino com professores leigos.

Para enfrentar a situação, é necessário introduzir profundas mudanças, como assinala D. Feldman (1996): “para ter professores qualificados, é preciso, primeiro, tratá-los como tal”. Na região, é possível realizar as coisas no rumo certo. A Costa Rica decidiu inserir na sua Constituição um artigo segundo o qual nenhum governo poderá gastar menos de 6% do PIB em educação.

A INIQUIDADE NA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA. ALGUMAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS

A educação, uma estratégia ganhadora

No início do século XXI, a educação surge como um fator fundamental do crescimento econômico e da competitividade dentro dos novos mercados globalizados. Nos atuais cenários econômicos, a qualidade do nível de conhecimentos da população de um país constitui um fator diferenciador estratégico. O fato de dispor de mão-de-obra qualificada abre caminho para a incorporação do progresso tecnológico nas organizações, permitindo-lhes inovar e introduzir mudanças, cientes de que seu pessoal pode lidar com elas. Ele cria condições para avançar, em termos de gerenciamento, rumo a um perfil de “organizações que aprendem permanentemente”, perfil considerado ideal na atualidade. Os níveis de educação do pessoal irão repercutir, de maneira marcante, no desempenho individual e coletivo das organizações. Além disso, os trabalhadores qualificados têm um impacto técnico positivo sobre seu grupo e dão impulso à produtividade do conjunto.

Por esse e outros motivos, a educação é vista como um dos investimentos de maior retorno. Em anos recentes, as empresas de ponta no mundo têm aumentado significativamente as alocações de seus recursos para a capacitação dos membros da organização e, em geral, a concepção da capacitação tem-se expandido, convertendo-se em Desenvolvimento de Recursos Humanos (DRH*).

Para as pessoas e as famílias, a educação é vista como uma das vias mais propícias para a mobilidade social. Em

* Sigla em espanhol para *Desarrollo de Recursos Humanos* (N. de T.)

termos estatísticos, registram-se fortes correlações entre os níveis de educação e a renda que as pessoas podem alcançar.

Além de todos esses aspectos positivos, a educação é com muita freqüência concebida como uma estratégia central para a redução das desigualdades. De forma resumida, a linha de raciocínio básico é que a expansão educacional engendrará melhores qualificações e que estas serão um instrumento decisivo para “romper” as iniquidades. Contudo, as análises empíricas parecem indicar que as relações entre educação e desigualdade são mais complexas, e que é necessário observar de forma realista essa complexidade para poder mobilizar todo o potencial da educação como agente de mudança e de progresso.

Alguns problemas críticos

Vejam algumas das principais tendências observáveis na América Latina. Houve, sem dúvida, um processo vigoroso e positivo de expansão no número de alunos matriculados. A cobertura da escola primária cresceu de forma significativa. Na maioria dos países, as taxas de escolarização no ensino primário superam 90%. Da mesma forma, tem havido um aumento considerável no número de alunos cursando o ensino secundário e superior. A legislação estabelece a obrigatoriedade da educação primária, e a população tem livre acesso a inscrever-se nela. A proporção de analfabetos caiu de 34% em 1960 para 13% em 1995.

No entanto, esse é apenas um dos lados do panorama educacional. O outro, que preocupa profundamente os meios educativos da região, tem a ver com os sérios problemas encontrados nas áreas do abandono, da repetência e da qualidade da educação.

No referente aos abandonos, a grande maioria das crianças ingressa na escola primária na idade correspondente. Porém, segundo as estimativas, menos da metade chega a concluir esse

nível de ensino. A maioria dos que ingressam nos estabelecimentos secundários também não finalizam seus estudos. Assim, forma-se um grupo muito numeroso de crianças e de jovens com primário ou secundário incompletos. Em termos quantitativos, seu peso pode ser observado nas estatísticas sobre o nível educacional da mão-de-obra ativa na região. Ficando à margem da educação formal e com grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho, esse grupo constitui um amplo setor social que ficará de fato excluído dos aspectos básicos da vida em sociedade.

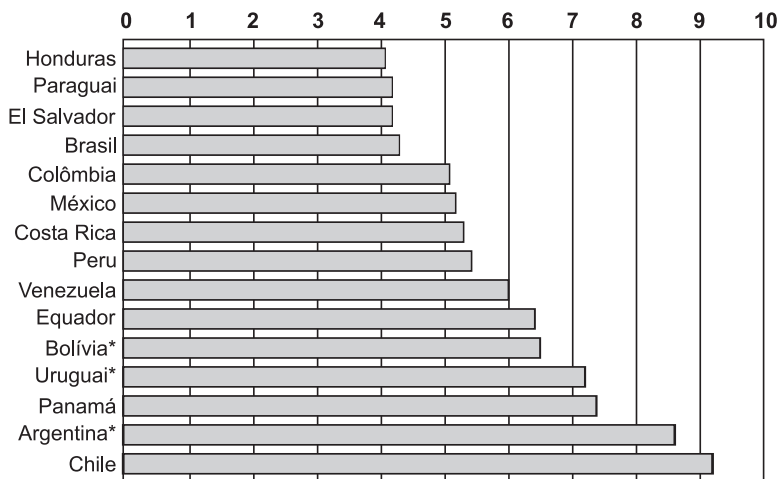
Uma das grandes deficiências da educação na América Latina é a repetência. O Banco Mundial (1995) tem destacado “o alto nível de repetência, um dos maiores do mundo”. Jeffrey Puryear (1997) calcula que, em média, nessa região, um aluno permanece cerca de sete anos na escola primária para concluir apenas quatro séries. Essa média é causada pela elevada repetência. Mais de 40% dos alunos repetem a primeira série, e a taxa média de reprovações é de 30% em cada ano de estudos.

As elevadas taxas de abandono e de repetência na região levam a um baixo nível de escolaridade média por habitante: 5,2 anos de estudos. Isso significa que o latino-americano, em média, não completa os seis anos de escolarização necessários para concluir o ensino primário. A média de anos de escolarização por país da região pode ser observada no Gráfico 1 a seguir.

Em diversos países, as estatísticas de escolaridade média são ainda inferiores e, dentre os mais avançados, não chegam a superar os nove anos.

Como pode ser observado no quadro a seguir, a situação da região é notadamente mais desfavorável do que a que caracteriza os países que apresentam desenvolvimento econômico semelhante em outras partes do mundo.

GRÁFICO I - Escolaridade média da população namérica Latina



* Somente dados urbanos

Fonte: BID. *Progreso económico y social, 1998*. Washington DC: BID, 1998.

QUADRO I - Brechas na educação na América Latina e o Caribe em relação com outros países em desenvolvimento, 1995. (Como porcentagem da coorte)

	América Latina	Países com nível de desenvolvimento econômico semelhante
Porcentagem dos que concluem a 4ª série	66%	82%
Escolaridade média da força de trabalho	5,2	7,0

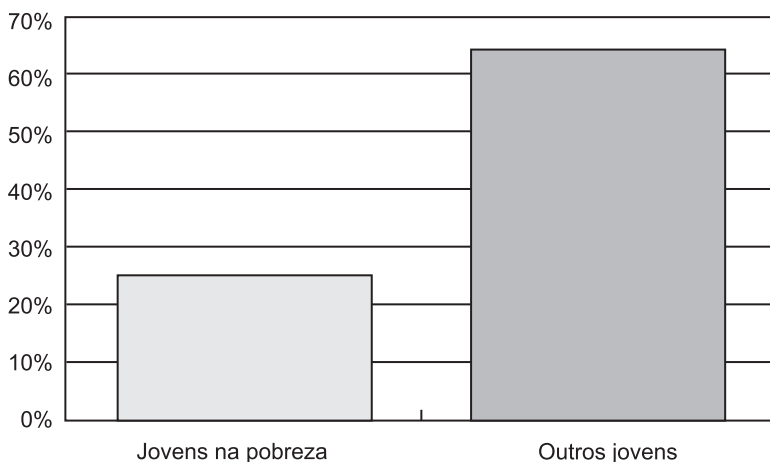
Fonte: BID. *Progreso económico y social, 1996*. Washington DC: BID, 1996.

Educação e iniquidade

Quando as taxas de abandono e de repetência são desagregadas, observa-se que elas sofrem grandes variações segundo os estratos sociais. Análises do BID (1998) constataam que a proporção de alunos que completam a quinta série em vários países sul-americanos (média de Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru) chega a 93% entre as crianças de estratos altos, contra apenas 63% nos estratos mais pobres. Em países da América Central e do Caribe (Guatemala, Haiti e República Dominicana), tal proporção é de 83% nos estratos altos, e de apenas 32% nos estratos mais pobres.

Como pode ser observado no Gráfico N° 2, também no ensino secundário as taxas de conclusão são muito desiguais segundo o estrato social.

GRÁFICO 2 - Probabilidades de conclusão no ensino secundário para pobres e não-pobres. (Índices de alfabetização na escola secundária na América Latina)



Fonte: Cálculos de Enrique Aldaz com base em dados da pesquisa: BID. *Infância: informe especial*. Washington DC: BID, mar.-abr. 1999b.

As elevadas taxas de abandono e de repetência na região estão associadas à pobreza e aos padrões de iniquidade geral. Afirma-se que essas crianças têm chances de ingressar no sistema educativo, porém suas probabilidades de concluir os ciclos escolares ficam totalmente condicionadas à sua situação socioeconômica. Carências múltiplas, que vão desde a desnutrição – que impossibilita um rendimento escolar mínimo – até a superlotação nas salas de aula, passando pela pressão para que trabalhem na primeira idade para prover recursos, irão bloquear, de fato, o acesso real à educação. É o que ilustram, por exemplo, as estatísticas da América Central. Os índices de repetência provocam que as crianças levem mais de dez anos para concluir a educação primária em Honduras, Nicarágua, El Salvador e Guatemala, bem como as elevadas taxas de abandono escolar, estão diretamente relacionados ao fato de que, nos países daquela região, com a exceção de Costa Rica e Panamá, a pobreza tende a ficar acima de 70%. Da mesma forma, um terço das crianças apresentam, desde muito cedo, sérios sintomas de déficits nutricionais acumulados (tamanhos menores às normais nas idades correspondentes). Por outro lado, calcula-se que na América Latina existem 30 milhões de crianças e de adolescentes de idades entre 5 e 17 anos que têm sido forçados a trabalhar, com o conseqüente impacto sobre sua dedicação aos estudos.

Nessas condições, o sistema educacional não cumpre com as expectativas de constituir-se num meio de mobilidade social. Com efeito, começam a aparecer níveis de qualificação fortemente estratificados que estarão, depois, na base de profundas diferenças no mercado de trabalho.

Numa análise da situação em 15 países da região (BID, 1998), verificou-se que os chefes de família dos 10% mais ricos da população possuem, em média, 11,3 anos de escolarização, o que representa quase sete anos a mais do

que o correspondente aos chefes de família dos 30% mais pobres. Essas distâncias tão amplas são ainda maiores no México, onde a diferença entre uns e outros é de nove anos e, no Brasil, Panamá e El Salvador, são de oito a nove anos.

As desigualdades em termos de abandono, repetência e anos de escolarização configuram desde já um quadro de acentuada iniquidade em matéria educacional. Vale, porém, acrescentar um outro plano de análise, o da qualidade da educação. Não é importante saber apenas quantos anos de escolarização as crianças e jovens recebem, mas, também, qual o grau de atualização e de relevância do conhecimento adquirido em relação com as demandas deste início de século, e qual a eficiência das metodologias pedagógicas em uso.

A América Latina apresenta indicadores que mostram um distanciamento com respeito aos padrões do mundo desenvolvido, bem como dos grupos de países de outras partes do mundo em desenvolvimento, como os do sudeste asiático. Nas medições internacionais como as efetuadas pelo *Third International Math & Science Study* (TIMSS), que faz uma comparação do rendimento escolar em Matemática e Ciências dentre mais de meio milhão de crianças de trezeanos de idade, os poucos países latino-americanos que foram incluídos ocuparam algumas das últimas posições entre os mais de 40 do mundo que foram analisados. Contudo, o rendimento escolar insuficiente não é uma característica de toda a sociedade. A partir do momento em que se observam os dados sobre o desempenho escolar por setores sociais, constata-se a existência de marcadas disparidades dentro dos países, em função do setor social ao qual os alunos pertencem. Schiefelbein (1995) apresenta o quadro que se segue, partindo das escalas de avaliação de conhecimentos adquiridos empregadas pelo acreditado teste internacional de medição da proficiência educativa, elaborado pelo TIMSS.

QUADRO 2 - Proficiência em Matemática e Ciências de diversos países segundo tipo e natureza do estabelecimento escolar. (Estudo piloto TIMSS para rendimento em alunos de 13 anos de idade, 1992).

	Escolas privadas de elites	Escolas públicas e privadas de estratos socioeconômicos baixos	Escolas públicas de estratos socioeconômicos baixos	Escolas públicas localizadas em áreas rurais
Matemática:				
Argentina	50	41	33	29
Colômbia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Média nacional para Tailândia: 50 Média nacional para os EUA: 52				
Ciências:				
Argentina	45	43	37	28
Colômbia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Média nacional para Tailândia: 55 Média nacional para os EUA: 55				

Fonte: SCHIEFELBEIN, E. *Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe*. In: *CONFERENCIA ANUAL DEL BANCO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO*. Washington DC: BID, 1995.

Como pode ser observado no Quadro N° 2, o rendimento em Matemática e em Ciências entre crianças de treze anos de idade nas escolas privadas, acessíveis às elites, portanto somente a um número muito reduzido de crianças em idade escolar, é muito superior ao verificado nas escolas públicas, às quais se dirige a grande maioria das crianças. As diferenças em termos de proficiência não dependem da vontade delas. Tais diferenças têm relação com variáveis muito concretas. Em todos os aspectos mais relevantes, as escolas das elites apresentam condições muito mais favoráveis. As crianças que freqüentam as escolas privadas recebem mais de 1.200 horas-aula por ano letivo. Já aquelas das escolas públicas

recebem menos de 800 e, naquelas situadas em áreas rurais, 400. Os professores das escolas privadas têm um salário entre 5 e 10 vezes maior, em média, do que aqueles das escolas públicas. As condições de infra-estrutura e de material didático das primeiras são de qualidade muito superior.

Além disso, pode ser acrescentada a incidência do ambiente familiar. O peso da situação familiar no rendimento escolar é muito elevado. Tem-se observado a existência de correlações significativas entre os níveis educacionais dos pais e os dos filhos. Nos lares mais pobres, o acompanhamento dos pais é limitado, o número médio de pessoas que habitam o lar é, com frequência, muito elevado frente ao reduzido espaço disponível, e as famílias passam por contínuas dificuldades ante as adversidades causadas pela pobreza. Tudo isso afeta o rendimento escolar.

As diferenças combinadas, de condições favoráveis e desfavoráveis, que surgem entre escolas e lares estratificados geram níveis de qualificação muito desiguais.

Recentemente, diversas pesquisas nacionais têm confirmado o peso dessas diferenças, inclusive em alguns dos países mais avançados do continente em matéria educacional, como Chile, Uruguai e Argentina.

Alguns casos nacionais

No caso do Chile, os níveis de rendimento escolar apresentam marcadas diferenças entre as escolas municipais, que concentram a maioria da população pobre, e todas as outras, freqüentadas por 57% do total de alunos matriculados. As escolas privadas, subvencionadas pelo Estado, e as escolas privadas sem auxílio estatal, recebem 8% da população escolar. Os dados de proficiência em Matemática e Língua Espanhola são os seguintes.

O rendimento em Matemática nas escolas privadas não subvencionadas supera em 30% o das escolas municipais. Aproximadamente o mesmo acontece com a matéria Línguas.

QUADRO 3 - Chile: Teste nacional de desempenho escolar (SIMCE), segundo a dependência administrativa dos estabelecimentos (1997) (Resultados nacionais para a 4ª série do ensino primário)

	Escolas municipais	Escolas privadas subvencionadas	Escolas privadas sem subvenção
Matemática	59,5%	65,3%	80,9%
Língua Espanhola	62,2%	68,4%	80,4%

Fonte: ANINAT, E. Addressing equity issues in policy making: principles and lessons from the Chilean experience. In: CONFERENCIA SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA Y EQUIDAD. New York: IMF, 1998.

Nota: O SIMCE é um teste padronizado que mede anualmente o nível de proficiência nas matérias educativas.

Como pode ser observado no Quadro N° 4, as taxas de conclusão e de eficiência escolar apresentam notáveis disparidades.

QUADRO 4 - Chile: indicadores de eficiência segundo tipo de escola (1996)

		Porcentagem de concluintes	Média de anos letivos cursados pelos egressos
Escolas privadas sem subvenção	Ensino primário	84,57	8,83
	Ensino secundário	89,22	4,37
Escolas privadas subvencionadas	Ensino primário	75,80	9,59
	Ensino secundário	77,26	4,91
Escolas municipais	Ensino primário	73,66	9,93
	Ensino secundário	53,00	5,91

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Compendio de información estadística, 1996*. In: ANINAT, E.

Op. cit.

Nota: Os indicadores foram calculados com base na corte 1986 – 1991 da escola primária, e na de 1991 – 1996 da escola secundária.

Somente 73,66% dos alunos das escolas municipais concluem o ensino primário, frente a 84,57% nas escolas

privadas sem auxílio estatal. No nível secundário, a brecha é ainda maior, 53% vs. 89%. Em média, o número de anos para concluir um ciclo de estudos também é dispar. Os alunos das escolas municipais tardam 9,93 anos para concluir o ensino primário de oito anos letivos, e 5,91 para concluir o secundário de quatro séries. Enquanto isso, nas escolas privadas, as diferenças diminuem em relação ao período exigido.

Uma análise no Uruguai (CEPAL, 1997) apresenta os seguintes resultados dos alunos em Matemática (Quadro N° 5) e em Línguas (Quadro N° 6), segundo o contexto sociocultural das escolas naquele país.

QUADRO 5 - Uruguai: proficiência em Matemática, segundo o contexto sociocultural das escolas.

	Muito favorável	Médio alto	Médio baixo	Muito desfavorável	Total nacional
Alunos com rendimento altamente satisfatório (20 - 24 pontos)	21,9	8,4	3,4	2,0	6,8
Alunos com rendimento satisfatório (14 - 19 pontos)	45,6	35,0	23,2	15,7	27,8
Alunos com rendimento insatisfatório (7 - 13 pontos)	30,6	49,7	60,7	64,4	54,5
Alunos com rendimento altamente insatisfatório	2,8	6,7	2,7	17,9	10,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

QUADRO 6 - Uruguai: proficiência em Língua Materna, segundo o contexto sociocultural das escolas.

	Muito favorável	Médio alto	Médio Baixo	Muito desfavorável	Total nacional
Alunos com rendimento altamente satisfatório (20 - 24 pontos)	41,9	19,5	9,8	5,0	15,8
Alunos com rendimento satisfatório (14 - 19 pontos)	43,3	48,1	40,9	32,8	41,3
Alunos com rendimento insatisfatório (7 - 13 pontos)	14,0	29,7	43,2	52,7	37,7
Alunos com rendimento altamente insatisfatório	0,8	2,8	6,1	9,5	5,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: (Quadros N° 5 e 6): ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA. UNIDAD DE MEDICIÓN DE RESULTADOS EDUCATIVOS. *Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua materna y Matemática: sexto año de enseñanza primaria*. Montevideo: ANEP, 1996.

Mesmo num país com avanços tão importantes em termos da universalização de uma educação de boa qualidade, como o Uruguai, os rendimentos em Matemática e Línguas apresentam marcadas diferenças segundo o contexto sociocultural das escolas. Observa-se uma estreita correlação entre esse contexto e o desempenho escolar.

Kritz (1997) realiza uma tentativa inovadora de medir o capital humano de que dispõem os diferentes níveis econômico-sociais na Cidade Autônoma de Buenos Aires (Capital Federal) e a Grande Buenos Aires, na Argentina. Ele constrói um índice de capital humano que inclui os níveis alcançados pela população com mais de 14 anos de idade em quatro áreas: nível educacional, conhecimentos em computação, conhecimentos de idiomas e cursos de capacitação. Os resultados dão uma idéia das competências que as pessoas possuem para lidar com o atual mercado de trabalho. Esses resultados podem ser observados no Quadro N° 7.

QUADRO 7 - Argentina: índice de capital humano segundo o nível econômico-social. Capital Federal e Grande Buenos Aires, 1997.

Índice de capital humano	Total	Nível econômico -social (NES)*				
		Baixo (16,4)	Médio Baixo (35,8)	Médio (27,9)	Médio alto (10,5)	Alto (9,5)
População acima dos 14 anos de idade						
Muito baixo	100,0	26,4	46,5	23,4	2,3	1,4
Baixo	100,0	14,9	40,0	30,7	9,1	5,4
Médio	100,0	5,0	26,9	31,8	21,5	14,8
Médio alto	100,0	2,7	18,2	31,4	22,0	25,7
Alto	100,0	1,0	6,4	27,0	21,1	44,5

* Os números entre parênteses indicam a proporção de cada NES no total de lares.

Fonte: MORA E ARAUJO, NOGUERA & ASOCIADOS. DIVISIÓN DE ESTUDIOS LABORALES. Estudio, Encuesta de Niveles de Empleo en el Gran Buenos Aires, jun. 1997.
In: KRITZ, E. Empleo y vulnerabilidad social. Buenos Aires: 1997. (mimeografado).

Como pode ser constatado, existe uma estreita correlação entre nível econômico-social e capital humano. Entre os que possuem um índice de capital humano considerado alto, 65,6% pertencem às classes média alta e alta, sendo que estas últimas constituem apenas 20% da população total. Por outro lado, somente 7,4% daqueles que têm esse índice são integrantes das classes média baixa e baixa, estas constituindo 52,2% da população.

Um círculo perverso

Os três estudos de caso revelam, sob diferentes ângulos, o funcionamento silencioso de fortes processos de estratificação da educação. Como foi constatado a partir dessas experiências, as probabilidades de concluir os estudos primários e de ter acesso e chances de progredir no nível secundário, estão estreitamente associadas ao setor social a que os alunos pertencem. Da mesma forma, a qualidade desses estudos revela marcadas diferenças segundo o tipo de estabelecimento escolar freqüentado. Como exposto por Puryear (1997):

Os sistemas de educação primária e secundária da América Latina encontram-se acentuadamente segmentados em função do status econômico das pessoas. Os mais pobres são entregues ao sistema público, enquanto os ricos e a maioria da classe média freqüentam escolas privadas. Em consequência, surge um sistema profundamente segmentado, em que os pobres recebem uma educação nitidamente inferior àquela recebida pelos ricos. Um número desproporcional daqueles que são reprovados e aqueles que abandonam os estudos é de pobres. Mesmo quando os pobres chegam a permanecer na escola, tendem a aprender menos.

Embora os avanços na obrigatoriedade legal da educação primária e nos índices de alunos matriculados representem um progresso muito positivo, o problema global

é de maior amplitude. O direito à educação, estabelecido em lei, é difícil de ser aplicado na prática. Birdsall (1994) ressalta sua fragilidade: “os pobres têm recebido um direito: a educação será universal. No entanto, pela falta de recursos, a qualidade dessa educação e, conseqüentemente, o valor desse direito sofreu grande desgaste”.

Na realidade, na região estão funcionando, de fato, verdadeiros “circuitos educacionais”. Aquelas escolas que oferecem uma educação de qualidade, em termos dos atuais padrões mundiais, são freqüentadas por crianças de determinados setores sociais que, por sua vez, dispõem de um ambiente familiar que tem acumulado altos níveis de capital humano. Como afirmam Alessina e Perotti (1994), a área da educação constitui um mercado profundamente imperfeito em termos econômicos. A maioria das pessoas depende de seus próprios recursos para investir em educação. Portanto, a distribuição inicial de recursos será a principal determinante do tipo de estabelecimento que elas vão escolher.

Assim sendo, por meio de processos dessa natureza, a promessa de mobilidade social decorrente da educação não se efetiva na prática. De cada 100 crianças que ingressam na escola primária na Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, apenas 15 atingem os nove anos de escolarização. Na Guatemala, Haiti e República Dominicana, de cada 100 que ingressam nesse nível, apenas 6 conseguem concluir (BID, 1998). Além disso, a qualidade da educação recebida apresenta sérias deficiências. Para as outras 85, ou 94, a promessa não se cumpriu. Para estas crianças, a escolarização foi um período marcado por perversas iniquidades. Essas iniquidades levarão, futuramente, essa população à marginalidade no mercado de trabalho que, por sua vez, provocará a constituição de famílias em situação socioeconômica desfavorável que, segundo as estatísticas acima apresentadas, têm os filhos com os maiores índices de abandono e de repetência e as menores taxas de

rendimento escolar. As desigualdades na distribuição de renda, no acesso à posse de bens e em outras variáveis que se apresentam de forma marcante na América Latina – considerada hoje uma das regiões mais desiguais do planeta – permeiam, com em todos seus componentes e fases, o processo educacional.

Como fazer frente a esse “círculo perverso”, em que a educação, influenciada por tal iniquidade, surge, por sua vez, como uma fonte de reprodução dessa iniquidade?

Alguns norteamentos para o trabalho

O desenvolvimento do capital humano surge como um ponto central no modelo renovado de desenvolvimento. Esse capital produz efeitos positivos em nível pessoal, familiar e nacional. Ele é crucial para a produtividade e a competitividade. Atribui-se a ele uma porcentagem considerável das taxas de crescimento econômico. Já foram assinaladas as restrições concretas impostas pela desigualdade aos sistemas educativos da região. Para superar essas restrições, será preciso colocá-las em foco e elaborar estratégias apropriadas à sua natureza. Faz-se necessário continuar com a política de ampliação da cobertura escolar. Ainda existem amplos grupos populacionais que permanecem fora do ensino primário. Porém, como já foi considerado, isso não é suficiente. Paralelamente, deve implantar-se uma política vigorosa de melhoria da qualidade da educação. A grande maioria dos alunos freqüenta escolas públicas que apresentam sérias deficiências. Portanto, deve-se fortalecer ativamente a escola pública. Isso implica propiciar a oferta de recursos adequados e desenvolver ações concretas nas áreas do magistério, revisão de conteúdos, material didático e infra-estrutura.

A situação dos professores constitui um aspecto básico da questão. É preciso que a profissão docente seja socialmente

valorizada, apropriadamente remunerada, e que constitua uma alternativa de trabalho atraente para as novas gerações, ao abrir possibilidades de progresso e de crescimento profissional. Nas sociedades que ocupam as primeiras posições no TIMSS, esta tem sido uma das estratégias-chave utilizadas para obter tais resultados. Assim, os professores de diversos países da Europa Ocidental recebem salários superiores à média da população. Em Israel, país com padrões educacionais muito positivos, o governo Rabin decidiu, mesmo assim, iniciar, em 1994, uma ampla reforma educacional voltada para o século XXI³. Essa reforma elevou o gasto público com educação em 33%, em termos reais. Entre seus aspectos mais importantes, pode ser citado o substancial aumento dos salários dos professores, e foram acrescentadas mais três horas remuneradas às suas jornadas de trabalho para capacitação em sistemas pedagógicos avançados, e a introdução da informática em todas as salas de aula do país. Assim, Israel passou a investir 9% do seu PIB em educação. Esses exemplos contrastam com a situação dos professores na América Latina. Diversas análises realizadas por renomados especialistas, coincidem com esse diagnóstico. Dentre eles, Puryear (1997) descreve o estado crítico das condições salariais e dos desestímulos ao ingresso na profissão da seguinte forma:

Permitiu-se a deterioração da profissão docente. Em termos gerais, os professores de todos os níveis educacionais são mal formados, pior remunerados e possuem poucos incentivos para a excelência profissional e o aperfeiçoamento. Um terço dos professores da região não possui diplomas ou

³ Os detalhes dessa reforma podem ser consultados em RUBINSTEIN, A.; SHOSHANI, S. *There is another way: the Government of Israel believes in education*. Israel: Ministry of Education, 1994.

grau profissional. Em escolas localizadas em áreas rurais do nordeste brasileiro, somente 40% dos professores concluíram o ensino fundamental (Harbison e Hanunshek, 1992). No México, os professores foram um dos poucos setores ocupacionais que sofreram a queda de um decil nos seus salários durante os anos oitenta (De Ibarrola, 1995). Os baixos salários e as precárias condições de trabalho têm piorado sensivelmente o recrutamento de novos professores. As pesquisas recentemente realizadas sugerem que aqueles que ingressam em cursos de capacitação docente apresentam um desempenho acadêmico desproporcionalmente baixo.

Esses fenômenos, que afetam seriamente a qualidade, precisam de políticas orgânicas para poder superá-los. Em alguns países da região, tais políticas já foram desenhadas e postas em prática, e estão produzindo resultados.

Durante seus 53 anos de democracia, Costa Rica tem considerado a educação como um grande projeto nacional. Existe consenso entre suas forças políticas em defender a escola pública, e têm trabalhado permanentemente na sua melhoria. Com efeito, o Congresso aprovou, em 1997, uma reforma constitucional que incorporou uma emenda que obriga os governos a investir não menos de 6% do PIB em educação, uma porcentagem muito superior ao da maioria dos países latino-americanos. Seus avanços educacionais têm influenciado o fato de que ocupa hoje uma das primeiras posições na região, em estatísticas de desenvolvimento humano, e a qualidade do seu sistema educativo tem se convertido num dos elementos centrais para a atração de investimentos recentes em tecnologias de ponta em grande escala.

O Uruguai, onde a educação tem sido uma prioridade da democracia durante todo o século XX, tem implantado uma reforma educacional muito ampla, que tem como meta avançar rumo à universalização do ensino infantil (Rama,

1998). Embora a educação infantil seja considerada fundamental no mundo do século XXI, pela importância que exerce na formação das estruturas básicas das crianças, na América Latina, apenas 14% da população infantil tem acesso a esse nível de ensino. Os índices no Uruguai equivalem a várias vezes essa média, mas o país tem se proposto a atingir a universalização da educação infantil. Paralelamente, está sendo implantado um dos mais ambiciosos programas de valorização e desenvolvimento da profissão docente.

Segundo Aninat (1998), no Chile a democracia tem considerado o tema da educação como da mais alta prioridade, e uma série de programas para melhorar a “qualidade e equidade” na educação, estão sendo implementados. Os recursos orçados para a educação foram significativamente aumentados. A distribuição de material didático foi reforçada, e foram instalados computadores em todas as escolas secundárias e em 50% dos estabelecimentos de ensino primário. O *Proyecto Montegrando*, um amplo programa de renovação de currículos e de inovações educacionais, foi posto em prática. Nessas reformas, a valorização da profissão docente tem recebido uma ênfase especial. De 1990 a 1998, o aumento dos salários reais dos professores cresceu em até 80%. Foram criados prêmios para a excelência docente e possibilidades de bolsas para aperfeiçoamento no exterior, e a formação inicial de professores foi melhorada.

Em todos esses países, junto à ampliação da cobertura, existe uma vigorosa política de melhoria da qualidade da educação pública. Suas médias de rendimento escolar superam os baixos índices da região e ressaltam a necessidade e a viabilidade de caminhar nessa direção.

Não são esses os únicos exemplos. Em outros países da região, várias experiências relevantes poderiam, também, ser mencionadas. Todavia, mesmo com as melhores intenções, os avanços serão restritos se não for encarado frontalmente

o problema das profundas iniquidades que exercem pressão contínua para a segmentação dos sistemas educacionais que, por meio de múltiplos mecanismos, desprezam e discriminam seguidamente os estratos pobres da população. Por conseguinte, a realidade exige que sejam elaboradas políticas vigorosas de melhoria da equidade na educação, e que elas constituam um núcleo central das políticas educativas mais amplas. Em sociedades como as latino-americanas, com vastos setores da população convivendo com a pobreza e a miséria, a educação pode constituir uma força poderosa de mudança social e de resgate da dignidade humana e da esperança para os pobres. Ou, ao contrário, se a educação mantiver as fortes desigualdades que a marcam, poderá ser um reforço aos círculos perversos que conduzem à exclusão social e transformam essa exclusão numa situação sem saída.

SAÚDE PÚBLICA, CAPITAL SOCIAL E EQUIDADE. DADOS PARA UMA REFLEXÃO

Todas as constituições latino-americanas estabelecem o direito à saúde para todos. Parece quase desnecessário afirmar que esse é um objetivo central para qualquer sociedade democrática. A saúde da população de um país constitui um pilar ao mesmo tempo da produtividade, da competitividade e do desenvolvimento. Quem poderia se opor a isso? No entanto, como assinala G. Alleyne (1998), diretor da OPAS, existem em América Latina graves problemas de iniquidade nessa área. Embora se tenham observado alguns avanços muito positivos, existem grandes disparidades em aspectos básicos como a mortalidade infantil, a mortalidade materna e a esperança de vida, tanto entre os países como no interior deles. Essas desigualdades estão relacionadas com o acesso a serviços de saúde (46% da população não possui cobertura de seguridade

social em saúde, e 17% dos partos não recebe atendimento médico qualificado), e também, com fatores externos aos próprios sistemas de saúde, como a disponibilidade de água potável (152 milhões de latino-americanos carecem dela), de instalações sanitárias e de eletricidade (existem grandes déficits), junto às insuficiências em matéria educacional (a escolaridade geral da população adulta é de apenas 5,2 anos).

Diversos estudos recentes da escola de saúde pública de Harvard têm enumerado outras dimensões que podem ser acrescentadas. Foi possível detectar a profunda influência que exerce sobre a saúde pública, o que acontece num país em matéria de capital social e de equidade. O capital social é formado pelo grau de confiança interpessoal de uma sociedade, pelas normas de comportamento coletivo e pela densidade de sua sociedade civil. O grau de equidade exerce uma influência sobre esse capital. Quanto mais desigual é uma sociedade, mais frágil será seu capital social. Nesse caso, a confiança de uns com outros se desgasta, o individualismo cresce, e se debilita a participação da população em associações. As medições de Harvard evidenciaram que esses fatores exercem forte influência sobre as taxas de esperança de vida. As sociedades mais equitativas e com maior capital social propiciam um ambiente mais saudável. Esses estudos também assinalam que a saúde não é apenas uma questão individual. O ambiente social é determinante. Assim, países como Suécia, Japão, e até Costa Rica, que, mesmo apresentando um PIB *per capita* menor que o dos Estados Unidos, mas com uma equidade maior, possuem uma esperança de vida mais alta. A diferença entre o PIB *per capita* dos Estados Unidos e o de Costa Rica é de cerca de US\$ 21.000 e, no entanto, a esperança de vida em Costa Rica é superior (76,6 vs. 76,4 anos). O mesmo acontece dentro dos próprios Estados Unidos, entre seus estados. Existe uma forte correlação entre nível de equidade, grau de riqueza do capital

social e a esperança de vida. Nesse país, as variações nos níveis de confiança interpessoal explicam o equivalente a 58% das diferenças em mortalidade entre estados. Por outro lado, quanto mais alto é o índice de pertença das pessoas em organizações sociais, maior é sua esperança de vida. Na Inglaterra, chegou-se a conclusões semelhantes.

A eqüidade exerce influência na riqueza do capital social, e este, por sua vez, na saúde publica, por diversas vias. Uma delas é a solidariedade no ambiente social (a confiança, a ajuda mútua etc.). O capital social constitui uma fonte de apoio afetivo, de auto-estima e de respeito mútuo. Outra derivação é a de que, se a vizinhança é forte, isso permitirá que os avanços em saúde sejam divulgados com rapidez e que se exerça pressão sobre os desvios de conduta (drogas, etc.). Uma via muito relevante, segundo indicam as pesquisas, é no sentido de que, quando o capital social é sólido, existe maior participação da sociedade civil nas atividades políticas, e os governos atendem mais as necessidades dos desfavorecidos. Daniels, Kennedy e Kawashi mostram uma forte correlação estatística, nos Estados Unidos, entre o grau de participação política dos eleitores de classes pobres, e as respostas dos estados em termos de serviços sociais fornecidos, incluindo aí a saúde. Segundo constatado por Berkman e Kawashi, o capital social também exerce um peso nas estatísticas de criminalidade. Quanto menor é o grau de confiança interpessoal, mais alta é a taxa de criminalidade. Por outro lado, ao analisarem 343 bairros de Chicago, esses pesquisadores concluíram que, quanto mais coesa é a comunidade, maior é sua organicidade social*, maior sua capacidade para exercer influência sobre as gangues, e menor é a sua taxa de criminalidade.

* Organicidade social: capacidade de uma comunidade para se organizar em entidades sociais (N. de T.).

Pelos motivos anteriores, Daniels, Kennedy e Kawashi assinalam: “para enfrentar o problema das desigualdades em matéria de saúde de forma abrangente, os governos devem começar atacando a questão das próprias desigualdades econômicas”.

Portanto, a saúde pública depende tanto dos fatores médicos em si, como das condições econômicas básicas, dos níveis de pobreza, da provisão de serviços fundamentais e, também, do nível de equidade de uma sociedade e da solidez do seu capital social. O PIB *per capita* não garante soluções mágicas só por si. Amartya Sen se indaga por que países muito pobres, com reduzido PIB *per capita*, possuem uma esperança de vida muito superior à de outros, onde esse indicador econômico é muito mais elevado. A resposta dele é a de que esses países pobres são menos desiguais: neles a saúde e a educação são prioridades reais, existem políticas públicas ativas, e a sociedade as apóia.

Na América Latina, a superação das profundas iniquidades em saúde implicará ações simultâneas para assegurar a todas as famílias uma cobertura em saúde, nutrição, água, instalações sanitárias, eletricidade, educação, dentre outros fatores; enfrentar a pobreza (que afeta cerca da metade da população); melhorar a equidade e fortalecer o capital social. Se desejarmos que as promessas constitucionais sobre saúde para todos se transformem em realidades, chegou o momento, então, de priorizar o problema e de desenvolver políticas agressivas em todas essas direções.

O ACESSO À SAÚDE: UMA QUESTÃO CRUCIAL

A América Latina é tida como a região mais desigual do planeta. Segundo múltiplas fontes, é o continente onde as polarizações são as maiores em diversas áreas, e o acesso às

oportunidades é marcadamente dissímil para os diferentes setores sociais. Qual o impacto da iniquidade latino-americana sobre o campo fundamental da saúde? Quais os problemas que ela provoca nessa área decisiva para a vida nas sociedades, e que obstáculos e entraves ela coloca para o avanço dos esforços pela melhoria da saúde?

Apesar de sua evidente relevância, esse tema tem sido abordado de forma muito limitada. O objetivo desta análise é o de chamar a atenção para o assunto, e contribuir para estimular este debate tão premente. Para tal, se ressalta, em primeiro lugar, o papel central da saúde para o desenvolvimento; descrevem-se as amplas disparidades existentes que, apesar de tudo, permanecem no plano mundial, entre os países e no interior deles; analisam-se certos mitos bastante difundidos sobre como superar os problemas em saúde; exploram-se alguns dos principais impactos da desigualdade na América Latina sobre aspectos básicos na área da saúde. Por último, sugerem-se alguns delineamentos da grande tarefa a ser realizada para enfrentar o peso da desigualdade sobre a saúde pública.

O investimento na saúde, uma área estratégica para o desenvolvimento

A saúde é, antes de tudo, um fim em si mesma. Ela pertence à categoria dos direitos humanos mais básicos. A criação de condições favoráveis para a saúde de toda a população não constitui uma concessão ou benevolência; trata-se da proteção de um direito básico. Pela sua própria definição, ela é uma das obrigações fundamentais de um sistema democrático. Como assinalam apropriadamente George Alleyne (OPAS) e Geth Rosenthal (CEPAL) (1998), “o acesso equitativo a serviços de saúde é um direito essencial dos seres humanos em nosso tempo, e constitui uma condição básica para assegurar a força da democracia, da governabilidade das nações, e da legitimidade dos Estados”.

Ao mesmo tempo, o investimento em saúde é um dos que apresentam maior retorno possível. Ele implica o fortalecimento, tanto do capital humano da sociedade, base da produtividade, como tem sido enfatizado, quanto do progresso tecnológico e da competitividade. Na ausência de uma base sólida em matéria de saúde, os objetivos de crescimento educacional da população anteriormente examinados, não terão a possibilidade de concretização. Segundo o Banco Mundial (1993), um melhor nível de saúde contribui para o crescimento econômico em quatro aspectos muito concretos: ele reduz as perdas de produção causadas por doença dos trabalhadores; permite o alcance a recursos naturais que seriam inacessíveis, se não fossem eliminadas as doenças próprias das regiões onde se encontram esses recursos (por exemplo, malária, febre amarela etc.); aumenta o acesso e favorece o desempenho escolar; e libera recursos que, de outra forma, deveriam ser canalizados para a cura de doenças. A OPAS e a CEPAL (1998) ressaltam que condições não adequadas de saúde aumentam as licenças por motivos de doença, diminuem a produtividade, reduzem os níveis de motivação e de iniciativa nos postos de trabalho. A saúde é um elemento de competitividade empresarial. As empresas que dispõem de um pessoal mais saudável experimentarão um menor ausentismo e uma produtividade mais alta.

O estado de saúde é um catalisador de círculos virtuosos ou perversos em relação com a pobreza. Um círculo perverso freqüente é o de que os pobres têm mais probabilidades de adquirirem doenças e, ao perderem a saúde, encontram maiores dificuldades para buscar alternativas para enfrentar a pobreza. Inversamente, a melhoria no seu acesso à saúde lhes permite melhores possibilidades para enfrentar a pobreza.

Do mesmo modo, a saúde, pelas suas características, constitui uma ótima área para a melhoria da iniquidade em geral. Avanços importantes em saúde (em cobertura, acesso,

informação e outros aspectos, com custos mais reduzidos e em períodos de tempo menores) são possíveis de serem atingidos e, para tanto, seria necessário introduzir mudanças na distribuição da renda, ou criar empregos estáveis.

Por outro lado, as sociedades tendem a apoiar, quase consensualmente, a melhoria das condições de saúde e a demonstrar intolerância em relação à iniquidade nessa matéria, atitudes essas que se revelam muito superiores às verificadas em outros campos. Esses aspectos criam bases favoráveis para a implementação de políticas ativas para o setor.

Por essas razões, dentre outras, a equidade na saúde é um objetivo essencial para as sociedades democráticas da atualidade. Segundo M. Whitehead, essa equidade pode ser definida como:

- Acesso igual a serviços de atendimento similares para necessidades iguais de saúde;
- Igual capacidade de uso dos serviços para as mesmas necessidades;
- Igual qualidade de atendimento para todos.

Apesar da aceitação, no “discurso público” normalmente feito, dos fatos anteriormente relatados, bem como de avanços importantes em saúde pública, especialmente no campo das descobertas médicas, as atuais realidades internacionais apontam para a existência de profundas desigualdades nas três áreas de equidade acima mencionadas: acesso, capacidade de uso e qualidade. Elas fazem parte dos fatores que conduzem a profundas diferenças em termos de esperança de vida, de mortalidade geral e de mortalidade infantil entre os países pobres e ricos na atualidade.

As diferenças mundiais em saúde

No quadro a seguir, elaborado pela OMS (1998), pode ser verificada a magnitude das desigualdades existentes entre países:

Como pode ser observado no Quadro 8, a diferença em esperança de vida entre os habitantes dos 26 países mais ricos e entre os dos 49 mais pobres, era de 25 anos em 1997. A mortalidade de pessoas de menos de 50 anos de idade equivalia a 8% da mortalidade total nos países ricos, e a 73% nos pobres. Os dados sobre mortalidade infantil apresentam grandes diferenças. O número de crianças que morrem antes de atingir os 5 anos de idade era de apenas 8 a cada 1000 nascidos nos países ricos, e de 144 a cada 1.000 nos países pobres. A estatística básica de mortalidade das nações pobres antes de atingir um ano de vida, equivalia a 16 vezes àquela dos países ricos. No primeiro caso, uma de cada 10 crianças não chegava a ter um ano de idade.

QUADRO 8 - Indicadores mundiais em saúde, 1997.

26 países mais ricos		49 países mais pobres
78	Esperança de vida ao nascer (em anos)	53
8	Óbitos antes dos 50 anos de idade (porcentagens sobre o total de óbitos)	73
8	Óbitos antes dos 5 anos de idade (a cada 1000 nascidos)	144
6	Mortalidade infantil (óbitos no primeiro ano de vida a cada 1000 nascidos)	100

A população pobre sofre todo tipo de iniquidades em termos de saúde. Ela tem mais probabilidade de contrair doenças, seu acesso à cobertura médica é mais restrito, possui menos informação sobre seu próprio estado de saúde e de como lidar com suas doenças, ela dispõe de menos capacidade para aproveitar os serviços de saúde disponíveis, e a qualidade desses serviços é bem inferior à do atendimento para os demais setores sociais. Portanto, trata-se de uma população que tende a sofrer o que Musgrave (1996) chama de

“indigência médica”: uma forma de pobreza que vem somar-se às demais, mas que pode conduzir à perda da vida ou a sérias deteriorações dos estados de saúde.

A OMS (1998) descreve com precisão a sua situação:

Os pobres suportam uma parte desproporcionalmente grande da carga mundial de morbidade* e de sofrimento. Com frequência, residem em moradias insalubres e em fazendas, em áreas rurais ou barracos nas periferias urbanas com escasso atendimento. Estão mais expostos do que os ricos à contaminação e outros riscos nos seus lares, no trabalho e em suas comunidades. Da mesma forma, é mais provável que sua alimentação seja insuficiente e de má qualidade, que consumam tabaco, e que estejam expostos a outros danos para sua saúde. Em geral, essa situação reduz sua capacidade de conduzir uma vida social e economicamente produtiva, e se traduz numa distribuição diferenciada das causas de mortalidade (ver Gráfico 3). As desigualdades e a crescente diferença entre ricos e pobres, em muitos países e comunidades, mesmo quando se experimenta um crescimento econômico contínuo, ameaçam a coesão social e, em diversos países, contribuem para a violência e a tensão psicossocial.

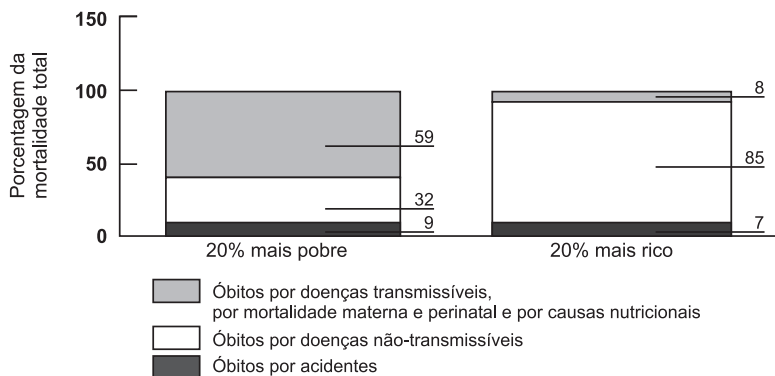
O problema da alimentação é um dos mais graves. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), 828 milhões de pessoas de países em desenvolvimento sofrem de fome crônica, e outros 2 bilhões possuem deficiências em micronutrientes, como vitaminas e sais minerais. O problema não é de disponibilidade de alimentos em nível mundial. Segundo a mesma FAO, se a produção mundial de alimentos fosse distribuída de acordo com as necessidades, poderia

* Morbidade: Número de enfermidades ocorridas durante certo tempo em determinada população (N. de T.).

proporcionar-se uma dieta diária de energias de 2.720 calorias para cada pessoa. A situação real revela uma grande diferenciação. A média diária da dieta energética nos países desenvolvidos é de 3.340 calorias, mas de apenas 2.060 nos países pobres.

Algumas das conseqüências dessa situação podem ser observadas no Gráfico 3, que mostra as diferenças que existem entre as causas de morte entre os 20% da população mais pobre e entre os 20% da mais rica.

GRÁFICO 3 - Distribuição da mortalidade, segundo suas causas, na população mundial (estimativas para 1990)



Fonte: *La salud para todos en el siglo XXI*, OMS, 1998.

Cerca de 60% das mortes de pobres são provocadas por doenças transmissíveis, por causas nutricionais, e pela mortalidade materna e perinatal. Entre os ricos, esses índices caem drasticamente para apenas 8% dos óbitos. O Banco Mundial (1993) tem feito estimativas que mostram que as estatísticas de óbitos dos pobres poderiam ser radicalmente reduzidas. Segundo esses cálculos, 7 milhões de adultos morrem anualmente por doenças transmissíveis que poderiam

ser prevenidas ou curadas a custos mínimos. Só a tuberculose causa 2 milhões de mortes.

Entre as crianças, o número de mortes poderia ser significativamente reduzido. Nos países pobres, quase a metade das mortes de crianças é causada por diarreias e por doenças respiratórias agravadas pela desnutrição. Em relação às mães, as taxas de mortalidade materna são, em média, 30 vezes maiores nos países em desenvolvimento, quando comparadas às dos países ricos.

Além disso, o peso decisivo das iniquidades em saúde colocará seriamente em risco os avanços alcançados, com muito esforço, por populações humildes. Em qualquer momento, tais avanços poderão desaparecer se não forem apresentadas iniciativas médicas satisfatórias dirigidas a populações em estado de “indigência médica”. Um exemplo relevante pode ser encontrado num estudo sobre o *Grameen Bank*, uma das experiências de luta contra a pobreza que mais recebeu prêmios no planeta. Esse pioneiro banco popular, de Bangladesh, conseguiu conceder miniempréstimos para milhões de pequenos agricultores. Com esses recursos eles puderam melhorar sua situação econômica. Contudo, segundo estudo de Todd (1996), quando se analisou a situação dos beneficiários que ainda permaneciam na pobreza após dez anos do empréstimo, constatou-se que a maioria deles possuía em comum o fato de que um membro da família tinha contraído uma séria doença nos três anos anteriores ao levantamento, e que tiveram que vender seus bens para arcar com o atendimento médico.

Uma revisão da abordagem convencional

Uma tese bastante difundida afirma que a problemática da saúde pública é, basicamente, uma questão de renda. A elevação do PIB, e da renda *per capita*, seria a via de solução. Haveria um claro paralelismo entre tais elevações e mudanças

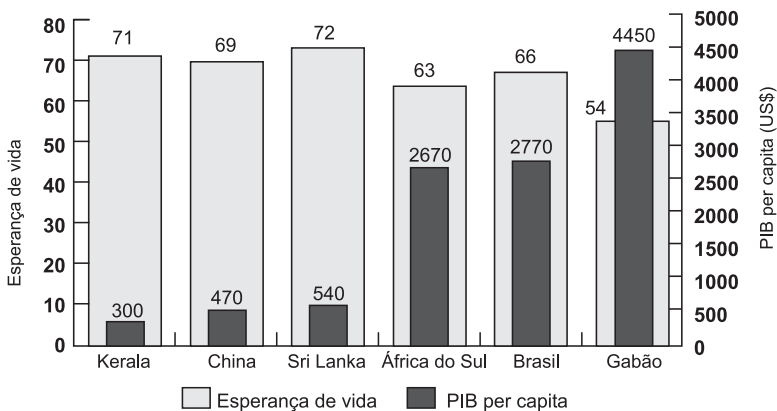
cruciais nos parâmetros de saúde e, portanto, todos os esforços deveriam ser concentrados no crescimento econômico que, em si, resolveria o problema. Amartya Sen (1998a) levanta sérias dúvidas sobre essa linha de raciocínio. Ele assinala que a evidência empírica indica a presença de realidades mais complexas. A renda real das pessoas não depende apenas do nível do produto bruto per capita, mas que é fortemente influenciada pelo tipo de estrutura de distribuição de renda. Por outro lado, a qualidade de vida de uma pessoa não depende simplesmente de sua renda pessoal, mas de diversas condições físicas e morais. Por exemplo, o ambiente epidemiológico em que vive uma pessoa pode exercer um significativo impacto sobre a mortalidade e a morbidade. A disponibilidade de serviços de saúde e a natureza dos seguros médicos – públicos e privados – estão dentro das influências peremptórias sobre a vida e a morte, bem como a de outros serviços sociais, como a educação básica, a organização da vida urbana e o acesso ao conhecimento médico.

A tese de Sen emana de diferentes estudos de campo. Dentre eles, analisa a evolução das taxas de esperança de vida na Inglaterra e na Escócia, nas seis primeiras décadas do século XX. Observa-se um crescimento moderado da esperança de vida nas diversas décadas, exceto em duas delas, que apresentam um salto brusco: em 1911-1921 e em 1941-1951. Trata-se das décadas da primeira, e da segunda guerra mundial. Como se explica essa diferença? Parece que ela se encontra no tipo de processo que surgiu a partir da situação especial criada pelo esforço bélico: a melhoria no fornecimento público de alimentos e de serviços de saúde em ambas as décadas. Enquanto o provimento total de alimentos *per capita* caiu nos anos de guerra, a incidência da desnutrição também caiu pelo uso mais eficiente de sistemas de distribuição pública e pela maior igualdade que surgiu a partir dos sistemas de

acionamento. É possível considerar, também, que havia um clima geral de compartilhamento e de ações cooperativas naqueles períodos. Inclusive, o Serviço Nacional de Saúde nasceu na Grã Bretanha na década de 1941 – 1951.

A influência de fatores de diversas conformações que vão além da simples renda bruta *per capita* explicaria, também, o êxito comparativo em saúde de alguns países que são muito mais pobres do que outros, em termos de renda *per capita*. Assim, como assinala Sen, o Sri Lanka, a Costa Rica e o Estado de Kerala, na Índia, apresentaram rápidas reduções nas taxas de mortalidade, apesar de não evidenciarem um significativo crescimento econômico. A operacionalização desse processo se deu pela prioridade concedida aos serviços sociais. Poderia acrescentar-se, também, o maior grau de equidade que suas estruturas econômicas possuem, em ralação com o de outros países. Sen constrói o seguinte gráfico, comparando o PIB *per capita* e as esperanças de vida em um grupo de países.

GRÁFICO 4 - Produto Nacional Bruto e esperanças de vida em países selecionados, 1992.



Fonte: SEN, Amartya “Mortality as indicator of economic success and failure”, in *The Economic Journal*, janeiro, 1998a.

Como pode ser observado, o produto *per capita* dos três primeiros casos (Kerala, China, Sri Lanka) são muito inferiores aos dos outros três (África do Sul, Brasil, Gabão). Contudo, os primeiros superam amplamente os segundos em termos de esperança de vida.

Mas como é que isso aconteceu, pergunta-se Sen, se se trata de países pobres, com escassos recursos? De onde tem surgido o financiamento para expandir serviços sociais básicos, como saúde e educação? O mesmo autor assinala que os serviços sociais são trabalho-intensivo. Seus custos básicos são de mão-de-obra. Esta é muito mais barata nos países pobres do que nos ricos. Conseqüentemente, com menos recursos, o primeiro grupo de países pode produzir serviços equivalentes aos que requereriam muito mais recursos no segundo grupo. Esses fatores, os custos, e os preços relativos deveriam ser, também, levados em consideração ao se analisar o tema da saúde.

Da mesma forma, as análises pioneiras de Sen (1981) sobre as causas da fome têm conduzido a conclusões semelhantes. Em diversos países, os períodos de fome em massa não se encontram necessariamente associados com escassez grave na produção de alimentos. Uma influência decisiva é exercida por fatores como o acesso real a tais alimentos por parte da população pobre, em função dos preços relativos e das possibilidades de trabalho e de remuneração ao alcance desses setores pobres da população.

A reformulação das causas profundas dos problemas na área de saúde que emanam das análises acima, implica descartar a abordagem mecanicista de que, para solucioná-los, bastaria o crescimento econômico. Este é absolutamente desejável e positivo, porém o tema é mais amplo. Os níveis gerais de injustiças das sociedades, suas políticas gerais de luta contra a pobreza, e as estruturas organizacionais em

matéria de serviços básicos de saúde e de educação influenciam fortemente os resultados na saúde.

A esse respeito, os processos não se dão de forma espontânea, precisa-se de intervenções públicas sustentadas e eficientes. Em conseqüência, trata-se de uma população que tem a tendência a sofrer o que Musgrave (1996) chama de “indigência médica”, ao se referir a quadros de extrema pobreza no referente ao acesso a recursos médicos e de tratamento da saúde.

Que situações se observam na América Latina, em termos de desigualdade, no que se refere aos fatores como os já ressaltados? E, em especial, qual o peso das profundas estruturas discriminatórias da região sobre o campo da saúde? A seguir apresentam-se, numa perspectiva exploratória, alguns elementos que motivam a reflexão sobre a realidade da região a esse respeito.

A iniquidade no campo da saúde na América Latina

Têm sido registrados progressos notáveis em matéria de saúde na América Latina. Todavia, embora as médias nacionais registrem avanços, quando são desagregadas por níveis socioeconômicos, regiões, gêneros e faixas etárias, observa-se a existência de vastos setores da população submetidos a sérios problemas, o que revela a presença de sérios padrões de disparidade. A cúpula de presidentes de Miami, em 1994, manifestou, no seu plano de ação final, a necessidade de que os governos da região se empenhem pela melhoria da equidade na saúde, como condição essencial para o desenvolvimento humano. Na sua declaração final, a cúpula de presidentes de Santiago, de 1998, ressaltou a determinação em “remover as barreiras que impedem aos pobres o acesso a uma nutrição adequada, a serviços sociais, a um meio ambiente saudável”.

Como pode ser observado no Quadro 9, a média da esperança de vida varia consideravelmente entre os países da região.

QUADRO 9 - América Latina: esperança de vida ao nascer, 1990 – 1995.

Países	Esperança de vida ao nascer 1990 - 1995
América Latina	68,7
Bolívia	59,3
Haiti	56,6
El Salvador	66,3
Guatemala	64,8
Honduras	67,7
Nicarágua	66,1
Paraguai	68,5
Brasil	66,3
Colômbia	69,2

Países	Esperança de vida ao nascer 1990 - 1995
Costa Rica	76,3
Equador	68,8
México	71,5
Panamá	72,9
Peru	66,7
Rep. Dominicana	69,6
Venezuela	71,8
Argentina	72,1
Chile	74,4
Cuba	75,3
Uruguai	72,4

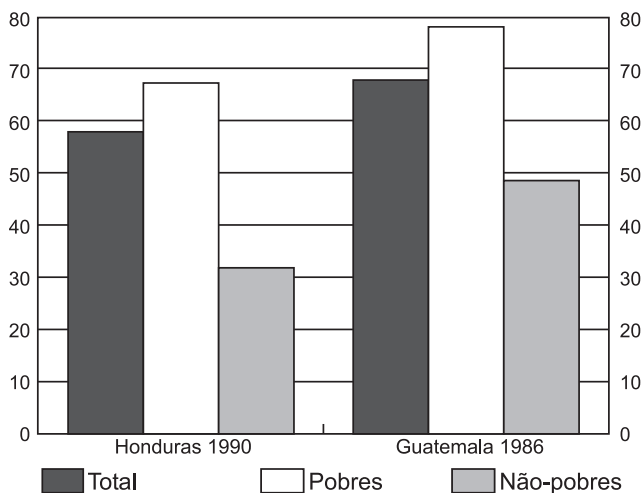
Fonte: Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, CEPAL-CELADE-BID, Washington DC, 1996

As distâncias entre esperanças de vida variam desde as médias de Costa Rica (76,3 anos), Cuba (75,3) e Chile (74,4), próximas às médias do mundo desenvolvido, até as de Haiti (56,6) e Bolívia (59,3), vizinhas às dos países mais pobres.

Observam-se diferenças semelhantes em termos da mortalidade infantil. Enquanto os índices de Costa Rica (13,7‰), Cuba (11,8) e Chile (14) estão próximos aos dos países desenvolvidos, os de Haiti (86,2) e da Bolívia (75,1) se assemelham mais com os dos países mais pobres, e também se observam médias elevadas em países como Peru (55,5), Brasil (57,7), Nicarágua (52,3), Equador (49,7) e Guatemala (48,5), dentre outros.

Ao serem desagregadas as médias nacionais entre pobres e não-pobres dentro daqueles países que já registram taxas elevadas de mortalidade infantil, constata-se a existência de profundas diferenciações, como pode ser observado a seguir nos casos de Honduras e da Guatemala.

GRÁFICO 5 - Taxas de mortalidade infantil, segundo situação socioeconômica da população (taxas por mil nascidos vivos)



Fonte: Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, CEPAL-CELADE-BID, Washington DC, 1996

Essas desigualdades também se manifestam em termos de diferenças entre as áreas rurais e urbanas. Nos países que apresentam alta mortalidade infantil, as taxas são muito mais elevadas na zona rural, chegando a ultrapassar a proporção de 100 crianças por mil nascidas vivas. Para tanto, exercem uma influência significativa as carências em água potável, instalações sanitárias e serviços primários de saúde e, de forma ainda mais marcante, nas zonas rurais.

As referidas assimetrias em esperança de vida e na mortalidade infantil são ainda mais acentuadas com relação às populações indígenas. Com frequência, elas padecem de desnutrição crônica, são muito vulneráveis a certas doenças transmissíveis e residem em lugares distantes dos serviços de saúde.

Os dados sobre mortalidade materna da região são muito elevados com relação àqueles do mundo desenvolvido, e estão fortemente influenciados pelos padrões de injustiça. Segundo o relatório do Banco Mundial de 1996, 2.250.000 mães latino-americanas dão à luz sem dispor de atendimento médico. Esse fato, em si, terá impacto sobre a mortalidade materna. Segundo os especialistas, as estatísticas apresentadas, embora elevadas, não correspondem à realidade, pois existem inúmeras mortes por parto que não são registradas. Assim, a informação estatística oficial da Guatemala no período 1985-1989 era de 97 mortes maternas a cada cem mil partos (média anual), porém os dados que surgiam de estudos diretos constataavam cerca de 270 mortes. Estudos dessa ignomínia puderam estabelecer a extrema vulnerabilidade de determinados grupos de mães. Embora seja possível, em termos médicos, controlar a grande maioria das causas da mortalidade materna, de levá-la a limites mínimos (na Costa Rica, ela é inferior a 28), nos bairros da periferia urbana de Lima, a

taxa tem sido estimada em 286 mortes, nas comunidades indígenas dos Mapuche ela sobe para 414 e, nos povoados rurais de atividade mineira e sob precárias condições de vida, na Bolívia, chega a 1.379.

Conforme já assinalado, as desigualdades nas taxas apresentadas sobre mortalidade geral, mortalidade infantil e mortalidade materna, estão influenciadas por diversos fatores. Entre os aspectos flagrantes, exercem influência as condições socioeconômicas básicas, o acesso a serviços de saúde, a disponibilidade de água, de instalações sanitárias e de eletricidade, o meio ambiente e o acesso à educação.

Uma expressão fundamental das conseqüências das profundas assimetrias observadas na região, em relação às condições socioeconômicas básicas dos diversos setores populacionais, refere-se à área crucial da alimentação. A possibilidade de dispor dos alimentos necessários, fator decisivo para a saúde, pode ficar grandemente prejudicada pela pobreza e pelas carências. Segundo assinalam OPAS-CEPAL (1998): “Observa-se, em quase todos os países da região, um incremento em doenças não-transmissíveis crônicas associadas com a alimentação e a nutrição”.

As mesmas organizações destacam: “As medidas de ajuste implementadas pelos países têm afetado a disponibilidade nacional de alimentos, e têm tido repercussões negativas sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando, com isso, a segurança alimentar”.

A produção de alimentos caiu durante os anos 80, decrescendo em todos os países de Centro América e do Caribe. Em 1992, 22 países da região receberam assistência alimentar dentro do Programa Mundial de Alimentos.

Como Amartya Sen assinalava, “a desnutrição não está ligada apenas a restrições na produção de alimentos, outros fatores também exercem influência”. Assim, por exemplo,

o Estado de Portuguesa, na Venezuela, é o principal produtor de grãos do país. No entanto, ele possui uma das maiores taxas de desnutrição da Venezuela.

No que se refere ao acesso a serviços de saúde, a OPAS estimava, em 1992, que 160 milhões de latino-americanos não tinham acesso regular a esses serviços. A possibilidade de gastar em saúde é totalmente desigual em toda a região.

Apesar de apresentarem maiores necessidades, os lares mais pobres dedicam uma porcentagem muito menor de sua renda às despesas com saúde, quando comparados com os mais ricos. Em estudo sobre 11 países, detectou-se que enquanto a média dos lares gasta 4,3% de sua renda com saúde, nos 25% mais pobres da população essa porcentagem caiu a 3.7%. Nos 25% mais ricos, sobe para 4,9%. Além disso, os pobres dedicam sua renda limitada especialmente para a aquisição de medicamentos, um item cujo custo tem aumentado bruscamente nos últimos anos, como consequência das políticas de desregulamentação do respectivo mercado. Em contrapartida, as despesas dos quartis mais altos da distribuição de renda são principalmente destinadas para a assistência médica. O Quadro 10, construído pela OPAS, mostra as amplas assimetrias no acesso a serviços de saúde em três países da região.

Em relação à água potável, às instalações sanitárias e de eletricidade, que são insumos essenciais para as condições de saúde, também se apresentam grandes deficiências. Estima-se que 130 milhões de latino-americanos carecem de água potável. Em alguns países da região, o panorama de vida que pode apresentar-se para as populações pobres aparece com clareza, gráfico 6 a seguir sobre a Guatemala:

QUADRO 10 - Padrões de despesas e de iniquidade no acesso a serviços de saúde em Jamaica, México e Peru.

País e anos	Decis de renda										
	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Jamaica 1991(a):											
Despesas per capita em saúde (US\$ 1998)	13,2	3,1	6,1	8,8	15,2	30,8					
Gasto em saúde como % das despesas do lar (b)	1,7	1,5	1,6	1,6	1,9	1,8					
Pessoas doentes precisando de assistência médica (%)	47,7	38,7	52,0	48,7	50,6	47,8					
México 1989:											
Porcentagem das despesas per capita (US\$ de 1988)	31,0	11,4	14,8	14,5	18,0	16,8	23,3	26,7	31,8	52,1	100,8
Despesas em saúde como % das despesas do consumidor	2,3	3,7	3,0	2,5	2,6	2,0	2,3	2,2	2,0	2,6	2,2
Porcentagem de lares que apresentam despesas com saúde	64,1	46,6	59,2	65,8	60,0	64,7	65,0	68,4	67,5		
Peru 1991:											
Porcentagem das despesas per capita (US\$ de 1988)	23,0	0,7	2,7	4,1	8,7	10,3	14,2	17,6	20,4	41,5	108,6
Despesas em saúde como % das despesas do consumidor	2,2	0,5	1,1	1,2	2,0	2,0	2,4	2,5	2,7	3,6	4,5
Pessoas doentes precisando de assistência médica (%)	50,2	32,3	48,8	53,4	60,9	58,9					

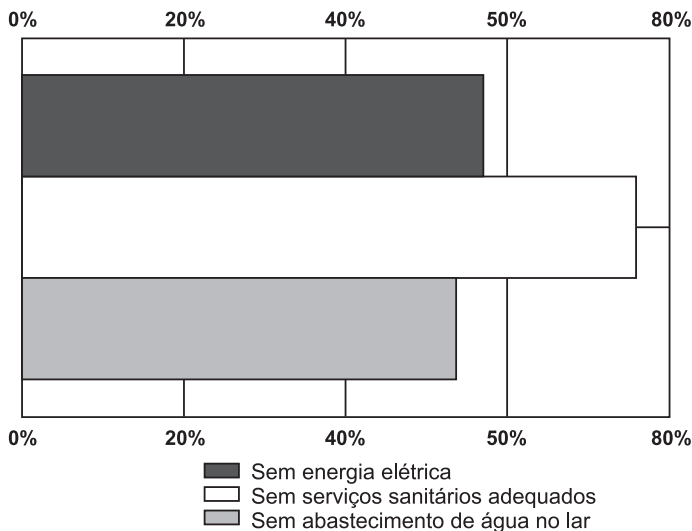
a) Informações por quintis, em vez de decis.

b) Baseado no número de lares que informaram ter efetuado despesas com saúde

Nota: As despesas estão calculadas em US\$ de 1988.

Fonte: OPAS. DIVISIÓN SALUD Y DESARROLLO. *Gasto nacional y financiamiento del sector salud en América Latina y el Caribe: desafíos para la década de los noventa*. Washington DC: OPAS, 1994.

GRÁFICO 6 - Guatemala: disponibilidade de serviços básicos nos lares pobres.



Fonte: INE-FNUAP. *Informe sobre Guatemala*, 1992.

Segundo esse relatório, 58,9% dos lares pobres careciam de eletricidade, cerca de 80% não possuíam serviços sanitários apropriados, e 56,3% não dispunham de água em suas moradias.

Os déficits em água potável e em instalações de esgoto sanitário exercem forte influência para a intensificação de infecções intestinais nas crianças da região. Em 11 países de América Latina, a diarreia é uma das principais causas da mortalidade infantil em crianças de menos de 1 ano de idade, e é a principal entre crianças de 1 a 4 anos.

Tais déficits foram um dos fatores essenciais que provocaram a rápida expansão da cólera na década dos 90. Essa epidemia surgiu no início de 1991, no Peru, e atingiu 811 mil casos em setembro de 1993.

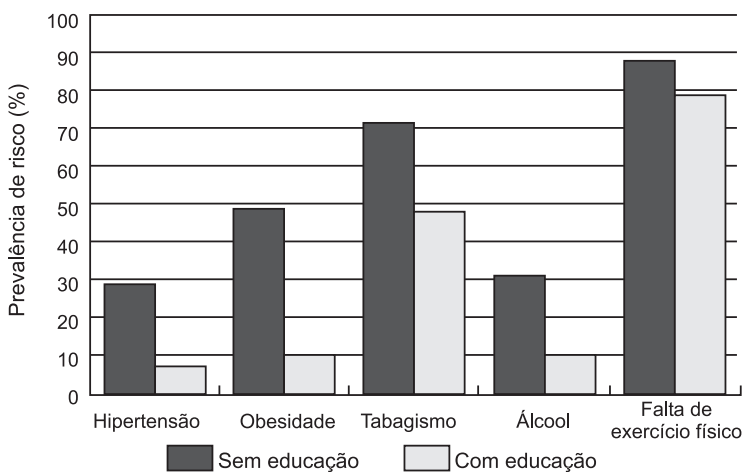
A água é um elemento primordial para todos os aspectos da vida. Segundo a OPAS-CEPAL, realizou-se, no Peru, uma importante pesquisa, que tentou comprovar a hipótese de que a formação de hábitos de higiene pessoal bastaria para reduzir a transmissão de doenças contagiosas numa comunidade. Nesse sentido, foi realizado um estudo em favelas de Lima. Nelas, as dificuldades para o abastecimento de água eram consideráveis. Observou-se o comportamento de 53 famílias durante 12 horas diárias, em 3 dias. Os hábitos familiares eram de fato distantes dos considerados aconselháveis: ausência de lavagem das mãos, pouco uso de sabonete, etc. Todavia, segundo se comprovou, tais comportamentos não estavam determinados por falta de conhecimentos, mas sim, especificamente, pela escassez de água.

Os problemas ambientais também afetam, de forma diferenciada, os diversos setores sociais. Aqueles de renda maior residem em zonas das cidades com menos indústrias poluentes, com áreas verdes e com ruas e avenidas pavimentadas, evitando assim a poluição do ar pela poeira. Os setores de menor renda ficam restritos a zonas sem áreas verdes, geralmente próximas a indústrias poluentes, e em ruas de terra.

A educação e a saúde são áreas que se encontram profundamente inter-relacionadas. As duas principais fontes da educação básica são a família e o sistema educacional. O fato de nascer em uma família com melhores níveis de educação implicará dispor, desde os primeiros anos de vida, de uma “cultura de saúde” atualizada. A escolarização permite continuar e ampliar os conhecimentos adquiridos na família e configura atitudes de saúde preventiva. As desigualdades observáveis no acesso das famílias à educação, e nas estruturas educacionais, condicionam, em grande medida, as condutas

em saúde. O que pode ser observado no Gráfico 7, que indica o grau de presença de comportamentos de risco em vários aspectos básicos para a saúde, em populações com escolarização secundária e sem escolarização, na cidade de Porto Alegre. Os fatores pesquisados foram: hipertensão, obesidade, tabagismo, álcool e falta de exercício físico.

GRÁFICO 7 - Brasil: educação e fatores de risco para a saúde. Porto Alegre, 1987.



Fonte: ACHUTTI et al. *Education and Health*. Washington DC: Banco Mundial, 1988.

As pessoas com escolarização secundária demonstram possuir fatores de risco muito menores do que a população sem escolaridade. Nessa mesma linha, segundo o Banco Mundial (1993), no Peru se fez um levantamento entre jovens na faixa etária dos 25-29 anos: no grupo dos que tinham pais com educação, 72% ainda se encontravam vivos, enquanto que essa proporção caía a 55% no grupo cujos pais não possuíam educação.

Pode concluir-se, portanto, que as desigualdades em educação contribuem para a geração de distorções na área da saúde e irão afetar posteriormente as possibilidades de trabalho e as condições socioeconômicas básicas, com os conseqüentes problemas na educação. Configura-se, assim, um círculo perverso de pobreza.

Embora com intensidades diferentes, as tendências à iniquidade, observadas em toda a América Latina em aspectos básicos como alimentação, despesas com saúde, condições de abastecimento de água, instalações sanitárias e de eletricidade, meio ambiente e educação, são atualmente evidenciadas em quase todos os países da região. A quantidade de estudos sobre esse tema é limitada, mas analisemos brevemente alguns trabalhos recentes efetuados em três países com características muito diferentes: Equador, Jamaica e Argentina.

Um levantamento feito no Equador, realizado por Laspiella (1998), que é parte integrante de uma série de estudos sobre a iniquidade em saúde patrocinados pelo Banco Mundial, indica os seguintes aspectos, dentre outros:

- Apenas 21% da população estão protegidos com algum tipo de assistência médica;
- A utilização dos serviços de saúde apresenta viés fortemente marcado pelos setores com maior renda. Estes extraem um benefício maior do gasto público com saúde do que a população pobre. Inclusive, a porcentagem de pessoas saudáveis que utilizam os serviços de saúde é muito superior entre os setores de maior renda.
- Os setores mais abastados gastam mais em saúde, em proporção à sua renda, do que os pobres;
- O número de visitas a médicos e a dentistas está diretamente relacionado ao nível de renda;
- Entre os setores pobres, existe uma forte tendência para a automedicação.

- Existe uma correlação inversa entre o nível socioeconômico e o número de dias inativos devido a doenças.

O relatório conclui que “existem diferenças nos padrões de despesas pessoais com saúde, doença e utilização de serviços de saúde, que beneficiam a população de maior renda”.

No caso da Argentina, um país que tradicionalmente tem ocupado as melhores posições da região em termos de saúde, algumas análises recentes indicam a existência de profundas disparidades regionais entre os grandes centros urbanos e aquelas províncias que apresentam marcados problemas de pobreza. Assim, entre outros dados:

- Em Salta, a média de desnutrição para a população menor de 2 anos de idade é de 17%. A taxa de mortalidade infantil é de 31,1 por mil nascidos vivos. O equivalente a 47,83% da população não possui cobertura em saúde e 34% carece de vaso sanitário com descarga;
- Em Misiones, em relação a 24 mil partos por ano, o número de mortes de crianças de menores de 1 ano chega a 700;
- Em Formosa, a desnutrição chega a 8% na província toda. A mortalidade infantil é de 35%, muito superior à média nacional. Isso se deve, em grande parte, às carências nutricionais;
- Em Chaco, as estimativas indicam que 60% das mortes são causadas por doenças vinculadas à marginalidade à pobreza. A taxa de mortalidade infantil é de 32,5‰, e a de mortalidade materna é de 130 por 100 mil;
- Nas áreas de pobreza da Grande Buenos Aires, e no interior da província de Buenos Aires, estima-se que uma de cada cinco crianças menores de 2 anos apresenta algum tipo de desnutrição. O equivalente

a 20% das mulheres grávidas também apresenta sinais de desnutrição.

A Jamaica é considerada como um dos países com melhor cobertura em saúde. Existe um sistema de saúde centralizado, em sua maior parte financiado pelo Estado, que assegura que todos os membros da população tenham acesso a uma atenção médica de relativa boa qualidade. No entanto, Wagstaff e Van Doorslaer (1998) assinalam que:

- Os grupos da população de menor renda apresentam maior necessidade de cuidados preventivos em matéria de saúde. Ao serem analisadas as estatísticas de visitas preventivas, observa-se que o padrão é inverso: quanto mais alto o nível de renda, maior o uso dos serviços preventivos;
- O mesmo acontece com as visitas curativas: elas são mais aproveitadas pelos grupos de maior renda, apesar de suas necessidades serem menores.

Esse padrão regressivo está associado ao fato de que, embora a totalidade dos habitantes daquele país tenha acesso aos serviços públicos de saúde, os grupos de renda mais alta possuem seguros de saúde complementar que lhes permitem ter acesso aos serviços de melhor qualidade do setor privado. A proporção de pessoas que possuem seguros privados está diretamente relacionada ao nível de renda, como pode ser observado a seguir:

Quintil	Porcentagem de pessoas com seguros privados de saúde
1 (20% mais pobre)	1
2	1,8
3	5,2
4	10,1
5 (20% mais rico)	24

Nos três países analisados, que apresentam características muito diversificadas em matéria de saúde, constata-se a existência de um padrão de iniquidade em andamento, dentro das especificidades de cada caso. No Equador, com a presença de sérias desigualdades em saúde, as distâncias são muito significativas. Porém elas aparecem também em âmbito regional na Argentina, com índices bem melhores, e na Jamaica, dispondo de um sistema de cobertura integral. A iniquidade surge como uma característica estrutural da problemática da saúde na região.

Nesse quadro, a atividade pública torna-se estratégica. Seu papel é fundamental em relação a boa parte dos problemas apresentados. Como assinala Musgrave (1998), a ação do Estado, no setor saúde, é de especial importância para os estratos de baixa renda, por razões tanto epidemiológicas, quanto econômicas. O financiamento estatal é crucial. Todas as pessoas estão potencialmente sujeitas aos sérios problemas de saúde. Nas sociedades com elevada pobreza, são inúmeros aqueles que não podem custear seguros de saúde. A intervenção pública deveria desempenhar uma função central. Por outro lado, como Musgrave previne, a primeira tendência que os governos deveriam evitar é a de se usar o sistema tributário, ou qualquer esquema de cobrança de impostos e taxas, que leve os pobres a financiar os serviços de saúde utilizados pelos mais ricos.

Contudo, as tendências observadas na América Latina quanto ao gasto público nessa área parecem não se ajustar, sob diversos ângulos, a objetivos como os mencionados, ou a outros na mesma direção. O gasto em saúde na região encontra-se a uma distância considerável daquele verificado no mundo desenvolvido, bem como das médias mundiais. É o que pode ser observado no quadro seguinte:

QUADRO 11 - Indicadores do gasto nacional em América Latina, Caribe e nos países desenvolvidos, 1990.

Indicadores	América Latina e o Caribe	Países desenvolvidos
Gasto nacional em saúde como (%) do PIB		
Total	5,7	7,8
Público	2,5	4,9
Privado	3,2	2,9
Componentes do gasto nacional em saúde (%)		
Total	100,0	100,0
Público	43,4	64,6
Governo central	12,2	
Governos descentralizados	7,4	
Seguridade social	23,9	
Privado	56,6	35,4
Gasto per capita (em US\$)		
Total	133,0	1.620,0
Público	58,0	1.010,0
Privado	75,0	610,0
Relação privado/público	1,31	0,6

Fonte: OPAS. DIVISIÓN DE SALUD Y DESARROLLO. *Gasto nacional y financiamiento del sector salud en América Latina y el Caribe: desafíos para la década de los noventa*. In: _____. Proyecto de Economía y Financiamiento de la Salud, Programa de Desarrollo de Políticas de Salud, División de Salud y Desarrollo. Washington DC: OPAS, 1994.

O Quadro 11 indica que a região apresenta um gasto *per capita* anual em saúde de US\$ 133, frente a uma média mundial dos países desenvolvidos de US\$ 1.620. Nestes últimos, o setor público tem, além disso, uma presença maior na área da saúde (64,6% vs. 43,4%). Naquela mesma época, a média mundial de despesas *per capita* em saúde era de US\$ 323.

Com respeito à evolução dessa tendência, Cominetti e Ruiz (1996) assinalam que, em 1994-1995, apenas 5 de 16 países mostravam um gasto *per capita* real em saúde superior ao de 1980.

A redução do gasto público e dos recursos utilizados pela seguridade social tem conduzido, dentre outros efeitos, à não efetivação dos investimentos necessários, à falta de manutenção adequada dos equipamentos, a sérias limitações em treinamento de pessoal, e a dificuldades para manter um nível apropriado de gastos correntes. Dentre outras conseqüências regressivas dessa situação sobre os pobres, uma delas é o aumento verificado nas “filas” nos serviços médicos. Para esses setores sociais, isso significa fortes “custos de oportunidade”, pois sua sobrevivência depende inteiramente de suas horas efetivas de trabalho.

Segundo os estudos da OPAS-CEPAL (1998), as limitações da intervenção pública na área da saúde fazem com que as famílias tenham que assumir uma crescente porcentagem de seu gasto total com a saúde. As unidades familiares pobres têm sido forçadas a destinar uma parcela cada vez maior de seus minguados recursos para essa finalidade. Em 1990, o gasto das famílias em saúde, na América Latina, representava 56,6% do financiamento total do setor. Em contrapartida, nos países desenvolvidos da União Européia, no Canadá e nos Estados Unidos, ele representava apenas 35,4%.

No seu conjunto, a iniquidade em termos de saúde está contribuindo ativamente para agravar as iniquidades gerais. Numa situação onde o incremento da pobreza agrava os riscos de doenças, as dificuldades das famílias pobres para encontrar respostas efetivas adquirem grande importância, dadas as tendências já mencionadas. O resultado é uma situação caracterizada pela presença de “circuitos de saúde” muito diferenciados, em função do estrato socioeconômico, das zonas, do gênero e das faixas etárias. Essas iniquidades, que se apresentam num setor tão crucial, irão contribuir seriamente para aumentar as distâncias entre uns e outros,

com respeito à capacidade de se incorporar ao sistema educacional, às possibilidades de integrar-se ao mercado de trabalho e de permanecer nele e, finalmente, frente à duração e à qualidade de vida.

O trabalho a realizar

Os objetivos de assegurar acesso universal a uma nutrição adequada e a sistemas de saúde pública de boa qualidade devem situar-se no topo das prioridades de qualquer país. Estão fora de qualquer discussão, pois são fins últimos de toda sociedade. Esses objetivos se encontram assegurados nas Constituições de todas as nações da região, são a essência da promessa de igualdade de oportunidades da democracia, e deveriam ser transformados em realidades por meio de iniciativas sistemáticas. As políticas de saúde deveriam ser consideradas como uma efetiva “questão de Estado”. A esse respeito, já foram assinalados os profundos déficits e brechas que a América Latina apresenta em questões chaves, como a esperança de vida, a mortalidade infantil e a mortalidade materna. As diferenças manifestas que se produzem segundo os estratos sociais, as zonas dos países, os gêneros e as idades, também foram descritas. Da mesma forma, verificaram-se as magnitudes da violação a um dos direitos humanos mais básicos, como a saúde, e o peso exercido por fatores como a desnutrição, as deficiências em cobertura e a qualidade do atendimento disponível em saúde, as carências em água potável, instalações sanitárias e eletricidade, bem como as inter-relações negativas entre os déficits educacionais e os da saúde.

Existe pela frente um enorme trabalho a ser feito, que tem como apoio os notáveis avanços produzidos em anos recentes no campo das ciências médicas. Os progressos alcançados na região são consideráveis, e eles devem ser defendidos, pois neste setor podem ocorrer retrocessos, como

aconteceu com a cólera. Portanto, é necessário ir ainda mais longe. O problema deve ser entendido como uma conseqüência das inter-relações entre a evolução econômico-social da sociedade e o setor da saúde. Não se trata de uma questão que pode ser solucionada exclusivamente por esse setor. As condições de pobreza e de iniquidade geral influenciam, dia após dia, os parâmetros de saúde. Go Brutland (1998) descreve com realismo essa situação:

Existem importantes fatores determinantes para uma saúde melhor que se encontram fora do próprio setor. Entre eles, cabe destacar uma melhor educação, um meio ambiente mais limpo e sem riscos para a vida, e a redução constante da pobreza. [...] Tem que se dizer aos presidentes, os primeiros ministros e os ministros das finanças que eles também são Ministros da Saúde.

Em termos de políticas em benefício da saúde, junto à abordagem das inter-relações entre o meio e a saúde, torna-se necessário atacar a fundo os problemas existentes. Como Alleyne (1998) ressalta, a diminuição das iniquidades nessa área deve ser vista como meta fundamental. A implantação de políticas ambiciosas em saúde não se encontra fora das reais possibilidades dos países. Além de ser ela uma prioridade em termos de alocação de recursos em relação a outros setores, os cálculos dos especialistas indicam que os recursos necessários efetivamente existem. Com base em exercícios de simulação realizados em diversos países da região, OPAS-CEPAL ressaltam que: “é economicamente viável, para quase todos os países da região, assegurar uma cobertura universal dos serviços de saúde atualmente oferecidos pelo setor público, além de oferecer programas que garantam mais serviços e tenham maior grau de complexidade tecnológica”. Como Amartya Sen assinalava, é preciso ponderar que os respectivos custos podem ser baixos

dentro da região, pois os principais insumos que se requerem são mão-de-obra de médicos, de técnicos e de pessoal paramédico, cujos salários são, comparativamente, muito inferiores aos dos países desenvolvidos.

Em nível mundial, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano 1998 das Nações Unidas, ao enfatizar os contrasensos na fixação de prioridades e na alocação de recursos, tão freqüentes na realidade observada nos fins do século XX, faz a estimativa de que prover serviços de saúde básica e de nutrição aos 4,4 bilhões de pessoas que vivem nos países não-desenvolvidos custaria algo em torno de US\$ 13 bilhões ao ano. Na atualidade, US\$ 17 bilhões anuais são gastos com alimentação para cães na Europa e nos Estados Unidos, US\$ 35 bilhões na indústria de entretenimento no Japão, e US\$ 50 bilhões anuais com cigarro na Europa.

Como já foi ressaltado o caráter prioritário do trabalho a ser executado no setor da saúde, e destacada sua viabilidade, é preciso implantar políticas públicas ativas. Nesse setor, o Estado desempenha papel chave em diversos aspectos. Dentre eles, destaca-se a elaboração de políticas de longo alcance de alimentação que possam enfrentar os problemas nutricionais, unindo, para isso, os esforços de múltiplos atores. A política pública de segurança alimentar deve ser unificada e programada, situada entre as políticas públicas de maior hierarquia.

Outra área relevante trata da prática de políticas de discriminação positiva em relação aos setores mais pobres da população. Como Birdsall e Hecht (1995) ressaltam, “evidentemente para que se alcance a igualdade de resultados em matéria de saúde, o gasto público que se requer por pessoa é muito maior para os pobres do que para os mais ricos”. Naqueles países onde essas políticas têm sido praticadas, os resultados foram muito significativos. O Banco Mundial (1993) cita Costa Rica como um caso exemplar, ressaltando que, nesse país, o gasto público em saúde continuou favorecendo os

pobres, mesmo durante os problemas da década dos oitenta, com seus cortes no orçamento público. Em 1988, cerca de 30% do gasto público para a saúde era canalizado para 20% dos lares mais pobres, contra apenas 10% para os 20% mais ricos. Em princípio, naquele país a totalidade da população está coberta pelos sistemas de seguridade social em saúde, embora apenas 63% da mão-de-obra ativa trabalhem nesses sistemas. Todos os costa-riquenhos dispõem de um acesso e de uma qualidade relativamente iguais, como ressalta o Banco Mundial. Os resultados têm sido muito concretos. Eles se refletem em altas taxas de esperança e de qualidade de vida em termos de saúde, que colocam o país acima de muitos outros, no mundo, com renda *per capita* muito superior.

Produzir melhorias importantes na área do acesso à saúde significará o resgate de direitos humanos violados, e será uma contribuição de peso em termos de luta contra a iniquidade. As melhorias vão elevar o nível de vida dos pobres num aspecto decisivo: colocando-os em melhores condições para enfrentar as demais iniquidades. Elas contribuirão para romper “o círculo perverso da pobreza e da exclusão”, em um de seus pontos de maior incidência.

A DISCRIMINAÇÃO DA MULHER NO MUNDO GLOBALIZADO E NA AMÉRICA LATINA⁴

O debate sobre a globalização

As últimas décadas têm sido palco de mudanças fundamentais nas estruturas básicas da história, que, por sua vez, estão produzindo profundas transformações na vida

⁴ Uma versão original deste trabalho foi especialmente preparada para o *Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas* – PRIGEPP, com apoio da União Européia.

cotidiana da grande maioria dos habitantes do planeta. Uma dimensão essencial da mudança tem sido a científico-tecnológica. Uma série de revoluções simultâneas, em múltiplos âmbitos, tem modificado substancialmente as possibilidades de produção de bens e de serviços, incrementando-as em limites quase nunca sonhados. Os contínuos avanços em áreas como as de telecomunicações, informática, robótica, eletrônica, biotecnologia, genética, ciências dos materiais, e outras, têm derrotado todas as hipóteses pessimistas sobre o potencial produtivo do mundo, colocando o gênero humano em condições de levar adiante projetos que só existiam nos contos de ficção científica. Entre muitos outros avanços, podem ser destacados os seguintes: produzir cultivos estacionais durante todo o ano; gerar espécies vegetais por meio da biotecnologia; ter acesso imediato a toda ordem de informação por meio da Internet; comunicar-se, em tempo real, com lugares os mais distantes; interligar o telefone, a televisão e o computador; efetuar operações cirúrgicas especializadas por meio de robôs.

Muitas dessas inovações, como as produzidas na área das comunicações, dos transportes, das redes de informação têm convertido o mundo na chamada “aldeia global”, um espaço fortemente inter-relacionado.

Ao mesmo tempo podem ser também observados agudos processos de concentração econômica; o surgimento de grandes conglomerados empresariais que, por meio de sucessivas fusões, adquirem poder econômico maior que o de muitos Estados nacionais e marcam presença em diversos lugares do planeta; a existência de uma forte concentração do capital financeiro. Constata-se também sensível aumento do comércio internacional favorecido pela redução de barreiras e por processos de integração; e a ampla circulação, sem maiores controles, de fluxos de capital financeiro.

O mundo globalizado que emerge tem como característica principal, o fato de que, o que acontece em

quaisquer de seus pontos estratégicos, pode ter impactos imediatos e muito intensos em diversos outros lugares e afetar especialmente os países em desenvolvimento, dada sua alta vulnerabilidade.

É um mundo interligado nos aspectos econômicos, financeiros, das comunicações, das mensagens informáticas, transportes, e com uma crescente difusão de certos estilos de vida, que surgem nas regiões mais poderosas e se espalham para as demais.

Abriram-se plenamente as oportunidades de aumentar a produção de alimentos, de avançar na área da medicina, de implantar sistemas educativos a distância com acesso aos lugares mais remotos, bem como inúmeras outras possibilidades de progresso.

Contudo, existe um paradoxo. Observam-se graves problemas de estancamento, ou de deterioração, nas condições básicas de vida de grande parte de seus habitantes: mais da metade deles se encontram abaixo da linha de pobreza; as desigualdades se aprofundam a limites quase desconhecidos; existem problemas muito graves no campo mais elementar, que é a possibilidade de trabalhar; e surge, como uma contradição central, o eixo inclusão-exclusão. Amplos setores do gênero humano encontram-se totalmente excluídos das oportunidades e dos progressos alcançados.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (1999) destaca: “Quando o mercado vai longe demais no controle dos efeitos sociais e políticos, as oportunidades e as recompensas da mundialização se difundem de forma desigual e iníqua, concentrando o poder e a riqueza num grupo seleto de pessoas, países e empresas, e deixando à margem os demais”.

Ante tais realidades deste tipo, inúmeras vezes proeminentes, encabeçadas pelo Papa João Paulo II, estão reclamando por um código ético para a globalização. A ética deveria estabelecer as finalidades e indicar que meios são ilícitos

para o progresso e quais não o são; do contrário, os resultados podem ser muito incertos. O Papa (2001) tem salientado que a Humanidade “envolvida no processo de mundialização deve adotar um código ético”, e indicou que “a Igreja continuará trabalhando com todas as pessoas de boa vontade para que o vencedor deste processo seja a Humanidade, e não apenas uma elite de privilegiados que controla a ciência, a tecnologia, as comunicações e os recursos do planeta, em prejuízo da grande maioria das pessoas”. Entre outros pronunciamentos que vão nessa direção, Guy Verhofstadt (2001), Primeiro Ministro da Bélgica e ex-presidente da União Européia, diz que: “a globalização pode ser utilizada para o bem ou para o mal. Em consequência, o que realmente precisamos é de um enfoque ético mundial, tanto para o meio ambiente e as relações de trabalho, como para a política monetária”. Mary Robinson (2002), Alta Comissária da ONU para Direitos Humanos, destaca que: “temos que avançar rumo a uma globalização mais ética, e encontrar um caminho para ter uma democracia cívica de âmbito internacional”. Rubens Ricúpero (2000), Secretário Geral da UNCTAD, assinala: “Este fenômeno mundial pode ser utilizado em favor de toda a humanidade. Desgraçadamente, como acontece atualmente, pode servir para aumentar as diferenças econômicas e sociais, beneficiar uns poucos e criar novas fontes de inquietação”. Um prestigioso catedrático, Gerald Helleiner (2000), Professor Emérito da Universidade de Toronto, resume a situação com a seguinte pergunta: “A economia global pode ser civilizada?”

Hoje esse debate adquire uma enorme transcendência na América Latina, que embora tenha realizado grandes avanços no campo vital da democratização, passa por sérias dificuldades econômicas acompanhadas de uma grave situação social.

Este trabalho tem a finalidade de focar uma das dimensões que o debate deveria necessariamente abordar, em nível universal e na região, pela sua relevância e enormes

implicações: os impactos da globalização sobre a condição da mulher. Para tal, ele percorre vários momentos de raciocínios sucessivos. Em primeiro lugar, esboça uma perspectiva geral de alguns problemas humanos estratégicos que estão se apresentando no mundo da globalização. Em segundo lugar, tenta analisar, a partir desse marco de referência, a situação da mulher. Em terceiro lugar, observa alguns aspectos da condição da mulher no atual contexto socioeconômico da América Latina. Finalmente, chega a algumas conclusões sobre possíveis respostas aos problemas apresentados. O objetivo do trabalho está delimitado em descrever, de forma sucinta, alguns problemas vinculados ao tema gênero que deveriam constar, obrigatoriamente, da grande agenda do debate econômico-social de América Latina, de forma a chamar a atenção para a necessidade de desenhar e implementar políticas públicas renovadoras em torno dessa matéria.

Alguns problemas-chave no mundo globalizado

Existe um grande alarme, de âmbito internacional, sobre a presença de persistentes tendências econômico-sociais que afetam, de forma dramática, as reais oportunidades de desenvolvimento de vastos setores da população mundial. Essas tendências são mencionadas em relatórios recentes de diversas fontes como, dentre outros, o *State of the World* (2002), do *World Watch Institute*; *Macroeconomía y Salud* (2002), da OMS; o Relatório sobre Desenvolvimento Humano (2001), do PNUD; *La calidad del crecimiento* (2000), do Banco Mundial. Entre as tendências que mais têm suscitado alarme, se encontram as que se apresentam resumidamente a seguir.

A. As dimensões e o aumento da pobreza

Boa parte dos habitantes do planeta vive muito abaixo da linha de pobreza, sendo que esta é ainda estimada de forma conservadora. Enquanto nos países desenvolvidos, considera-se

pobre aquele cuja renda é inferior a cerca de US\$ 1.000 mensais, existe 1,3 bilhão de pessoas no mundo que ganham menos de US\$ 30 por mês, e 3 bilhões cuja renda é inferior a US\$ 60 mensais.

Essas populações apresentam carências nos aspectos mais básicos. Apesar de ser a água um elemento essencial para a vida, existe 1,3 bilhão de pessoas que não dispõem de água potável. Estima-se que 3,4 bilhões de pessoas morrem anualmente por infecção direta causada pela água que consomem, pela ingestão de alimentos contaminados, ou pelo contágio de organismos portadores de doenças, como mosquitos, que têm seu hábitat em águas infectas.

Por outro lado, a pobreza continua significando a desnutrição para vastos setores da população. Segundo as estimativas da FAO (1998), 828 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento têm fome crônica, e outros 2 bilhões apresentam deficiências em micronutrientes básicos, como vitaminas e sais minerais.

Desde 1980, não tem havido retrocesso na pobreza; segundo o Banco Mundial, ela tem aumentado. Um especialista inglês, Peter Townsend, ressalta que, quando se chega a pesquisar sobre o assunto, é possível constatar como a pobreza não é simplesmente inofensiva, mas que, pelo contrário, “a pobreza mata”. De fato, ela exerce influência sobre parâmetros vitais essenciais. Assim, os estudos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) demonstram que, se uma criança possui deficiências nutricionais durante os primeiros anos de vida, ela sofre danos irreversíveis nas suas capacidades neurônicas que dificultarão sua vida para sempre.

Como um dos reflexos dos paradoxos do mundo globalizado enquanto uma parte do gênero humano padece de desnutrição, no outro extremo, nos países desenvolvidos, um dos males mais alarmantes de saúde pública é a obesidade.

B. O avanço das polarizações sociais

O funcionamento das realidades econômicas contemporâneas está associado a um forte crescimento das desigualdades. As estatísticas indicam que estas estão se produzindo tanto entre os países, quanto no interior deles. Entre outros destaques nessa direção, James Wolfensohn (2000), presidente do Banco Mundial assinala: “a diferença entre os países ricos e os pobres está se aprofundando, os ricos estão se tornando mais ricos, e os pobres, mais pobres”. Ao se referir às enormes disparidades existentes, Koffi Annan (2001), Secretário Geral da ONU, afirma:

“Como podemos dizer que os seres humanos são livres e iguais em dignidade, quando mais de um bilhão deles vive lutando pela sobrevivência com menos de um dólar por dia, sem rede de água potável, e quando mais da metade da humanidade carece de serviços sanitários.

Alguns de nós nos preocupamos pela queda do mercado bursátil, e nos preocupamos em obter o último modelo de computador, enquanto que mais da metade de nossos semelhantes, homens e mulheres, têm preocupações muito mais básicas, como a de onde conseguir alimento para suas crianças.”

Entre os principais crescimentos observáveis em matéria de iniquidade, se destacam os seguintes:

- a. A década de 90 mostrou processos de sinal invertido entre os países pobres e os ricos. Mais de 80 países viram reduzir sua renda *per capita*. Do outro lado, 40 países tiveram um crescimento médio da renda *per capita* superior a 3% por ano.
- b. Tem sido observada a tendência a produzir uma grande acumulação de riqueza em poucas mãos, enquanto a pobreza aumenta em diversas áreas. Segundo a ONU (Relatório sobre Desenvolvimento Humano 1999):

- As três pessoas mais ricas do mundo possuem um patrimônio superior à soma do produto nacional bruto dos 48 países mais pobres;
 - As 200 pessoas mais ricas detêm ativos que superam a renda conjunta de 2,5 bilhões de pessoas;
 - Se as 200 pessoas mais ricas doassem 1% de sua riqueza para a educação, o ensino primário poderia ser garantido para todas as crianças do planeta.
- c. Diante de dados dessa natureza, as Nações Unidas salientam, sem meias palavras, que “as desigualdades globais em renda e padrões de vida têm adquirido proporções grotescas”.
- d. Nos países em desenvolvimento, as desigualdades nacionais apresentam elevadas dimensões. Enquanto o coeficiente de Gini, que mede a distribuição de renda nos países mais equitativos do mundo, como Noruega, Suécia e Dinamarca, é de 0,25 e o do mundo desenvolvido em geral, de 0,30, a média mundial é de 0,40. A América Latina apresenta nível de desigualdade ainda muito pior: seu coeficiente é de 0,58.

Um número significativo de pesquisas recentes indica que as desigualdades atuam como poderoso entrave ao desenvolvimento. Nos Estados nacionais, elas geram múltiplos efeitos regressivos, dentre eles: reduzem os mercados internos, limitam a formação da poupança nacional, criam circuitos diferenciados no sistema educacional, produzem sérios obstáculos para a acumulação de capital humano e de capital social, e afetam a governabilidade. No plano internacional, elas criam um mundo onde prevalece a iniquidade, abrindo espaço para a geração de mecanismos que, por si, tendem a reproduzi-las e ampliá-las. Como resultado final, uma alta porcentagem da população mundial, que tem possibilidades de realização, o seu potencial produtivo e criativo é totalmente subutilizado.

C. O acesso à saúde

Todas as constituições democráticas asseguram o acesso à saúde como um direito fundamental que não admite discussão. Questões como a distribuição para toda a população de recursos básicos para a saúde preventiva, como água, instalações sanitárias e de eletricidade, e o acesso universal para o tratamento da saúde, são direitos que não admitem discussão. Em última instância, eles implicam o próprio direito à vida. Por outro lado, nas últimas décadas produziram-se avanços científicos e técnicos de grande envergadura nas ciências médicas, com potencial de impacto extraordinário sobre os indicadores básicos de saúde. Esses progressos têm propiciado condições muito favoráveis para a melhoria decisiva da saúde pública.

Contudo, embora tais progressos tenham sido registrados, observam-se enormes deficiências que, de fato, criam situações muito diferenciadas entre os diversos setores da população mundial. Por trás dessas diferenças estão funcionando ativamente fatores como as marcantes desigualdades já mencionadas e a fragilidade das políticas públicas de proteção à saúde.

O Quadro seguinte indica a situação geral na atualidade.

Como pode ser observado, na atualidade, a esperança de vida nos países mais pobres do mundo, onde vivem 643 milhões de pessoas, é de 51 anos, e nos países de baixa renda, onde vive 1,777 bilhão de pessoas, é de 59 anos. Por outro lado, nos países de renda mais alta, onde vivem 891 milhões de pessoas, a taxa é de 78 anos. Existe uma distância de 27 e de 19 anos respectivamente no direito à vida entre uns e outros. Do mesmo modo, as deficiências são muito graves no que se refere às crianças. Nos dois primeiros grupos de países, 159 e 120 crianças de cada mil morrem antes de completar 5 anos de idade. No grupo dos mais ricos, a medicina tem conseguido que sejam apenas 6 por mil.

QUADRO 12 - Taxas de esperança de vida e de mortalidade infantil, segundo níveis de desenvolvimento dos países, 1995-2000.

Níveis de desenvolvimento	População em 1999 (milhões)	Renda média anual per capita (US\$)	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Mortalidade infantil (n° de óbitos entre crianças com menos de 1 ano, em relação a 100 mil nascidos vivos)	Mortalidade infantil (n° de óbitos entre crianças com menos de 5 anos, em relação a 1.000 nascidos vivos)
Países de menor desenvolvimento	643	296	51	100	159
Outros países de baixa renda	1.777	538	59	80	120
Países de renda média-baixa	2.094	1.200	70	35	39
Países de renda média-alta	573	4.900	71	26	35
Países de renda alta	891	25.730	78	6	6
África subsaariana	642	500	51	92	151

Fontes: PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano 2001*. Nova Iorque: PNUD, 2002. BANCO MUNDIAL. *Indicadores de desenvolvimento*. Washington, DC: Banco Mundial, 2002. OMS. *Macroeconomics and Health*. Washington, DC: OMS, 2002.

Um importante relatório, *Macroeconomía y Salud* (2002), produzido por uma equipe de proeminentes especialistas convocados pela Organização Mundial da Saúde, afirma que oito milhões de pessoas morrem anualmente por causas que podem ser perfeitamente prevenidas ou atacáveis. As mortes são causadas pela AIDS, a malária, a tuberculose, por doenças infecciosas nas crianças, a desnutrição, a falta de atendimento adequado às futuras mães e às parturientes, e pelo cigarro. Quase todas elas são doenças vinculadas à pobreza. Esta cria condições propícias para essas doenças. Além disso, o investimento destinado para atacá-las é muito reduzido. Os países pobres gastam cerca de US\$ 15 *per capita* por ano em saúde pública, enquanto que os mais ricos gastam mais de US\$ 2.000.

Da mesma forma, a pesquisa médica orientada pelos grandes laboratórios não dedica maiores recursos para doenças dos pobres, porque não constituem um mercado atraente. Estima-se que apenas 5% do gasto mundial em pesquisa e desenvolvimento em saúde são canalizados para os problemas de saúde de 95% da população mundial.

O informe *State of the World* (2002) ressalta que, nos anos setenta, se imaginava que, até o final de século, as doenças contagiosas seriam um problema menor, e que o atendimento médico poderia concentrar-se nas doenças características da abundância, como as cardíacas e o câncer. Em lugar disso, tem havido um ressurgimento de 20 doenças contagiosas, incluindo a tuberculose, a malária e a cólera e, nos últimos 25 anos, elas têm se expandido em estreita vinculação com a deterioração social.

D. A disparidade no acesso às novas tecnologias

As novas tecnologias da informação e da comunicação contêm possibilidades excepcionais em benefício do desenvolvimento pessoal e nacional. Todavia, num mundo

onde as oportunidades são tão desiguais, diversos fatores levam a criar, nesse setor, uma área de desequilíbrio adicional de grandes proporções. Segundo estimativas da ONU, a desigualdade digital é enorme. Um dos fatores que influem nessa problemática é o do acesso à telefonia. Quase a metade da população mundial nunca fez, ou nunca recebeu, uma ligação telefônica. Outro tema é a impossibilidade de comprar um computador para boa parte da população que possui uma renda mínima. Outro fator de influência é a educação: 30% dos usuários da Internet no mundo possuem diploma universitário. Considera-se também importante o domínio do inglês. Esse idioma é utilizado em 80% dos *sites* da *Web*. Porém, apenas 10% da população mundial fala inglês.

Essa situação está provocando uma nova figura de excluídos, que estão destinados a ficar fora da grande “autovia da informação”, à margem do caminho, sem possibilidades de transitar por ela, com as conseqüências decorrentes. As Nações Unidas (PNUD, 1999), descrevem a situação da seguinte maneira: “Essa exclusividade está criando mundos paralelos. Os que possuem renda, educação e estão conectados têm acesso barato e instantâneo à informação. O resto fica com um acesso incerto, lento e oneroso. Quando os habitantes desses mundos vivem e competem lado a lado, a vantagem de estar conectado relegará os marginalizados e empobrecidos, excluindo sua voz e suas preocupações da conversação mundial”.

Os problemas descritos caracterizam o mundo da globalização. Um mundo cheio de oportunidades potenciais, porém apresentando ao mesmo tempo fortes tendências excludentes como as que já foram brevemente enumeradas. Além desses, muitos outros problemas poderiam ser acrescentados, que também expressam a mesma dualidade central exclusão/inclusão que hoje preocupa todo o planeta.

É nesse contexto geral que se situa a condição feminina na atualidade. Ela é afetada, tanto pelas oportunidades abertas, como pelas problemáticas tendências já mencionadas. A seguir, veremos algumas das questões-chave que se apresentam em relação a ela.

Alguns aspectos da situação da mulher

As longas lutas pela equidade de gênero têm gerado importantes avanços. Entre eles, destacam-se: a igualdade de direitos jurídicos, a maior participação política, os progressos da mulher nos diversos níveis educacionais, bem como sua rápida e crescente participação na força de trabalho. Todas essas conquistas provocaram uma reestruturação de sua situação pessoal, influenciando diretamente na sua posição na família e na sociedade. Apesar disso, subsistem disparidades flagrantes, e um grande número de mulheres vêm restringidas, sob diferentes formas, suas possibilidades existenciais básicas. Exercem influência nessas desigualdades os já citados processos regressivos de deterioração social, destacando-se a vulnerabilidade dos grupos mais frágeis, como as mulheres marginalizadas na sociedade urbana e as mulheres campesinas, que sofrem sobrecarga adicional, tendo em vista a perduração da discriminação de gênero, com forte base cultural e social.

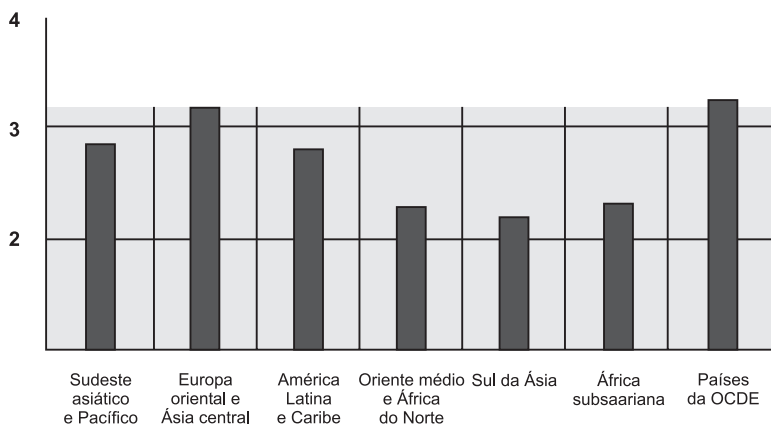
Os problemas já mencionados – pobreza, desigualdade, exclusão – em muitos casos recaem particularmente sobre a mulher. Sua participação nos estratos pobres é freqüentemente maior que as médias gerais, o crescimento das desigualdades as afeta duplamente: por um lado, como trabalhadoras, por outro, como mulheres. A falta de acesso a oportunidades tecnológicas também recai especialmente sobre elas, que sofrem de forma mais direta as conseqüências da iniquidade na área da saúde.

Apesar dos avanços na área da medicina, as taxas de mortalidade materna no mundo em desenvolvimento são muito altas, em consequência da falta de sistemas de proteção adequada. Segundo as estatísticas da ONU, das 500.000 mães que morrem anualmente de parto, mais de 98% são habitantes de países em desenvolvimento. Por outro lado, são as mulheres que estão na vanguarda da luta pela defesa da vida das crianças. O que, nas condições desfavoráveis da pobreza, significa uma carga muito dura.

Com suas luzes e sombras, o que está acontecendo com a condição da mulher, em geral. Em termos de estatísticas?

Um estudo recente do Banco Mundial (2001) indica que as disparidades ainda são muito amplas, inclusive em aspectos elementares. O estudo analisa as desigualdades em direitos básicos sociais, econômicos e legais, e alguns de seus resultados deram origem ao gráfico que se segue.

GRÁFICO 8 - Índices de igualdade de gênero, segundo diferentes regiões do mundo.



Nota: o valor 1 indica baixa igualdade em direitos de gênero, um valor 4 indica alta igualdade.

Fonte: Dados sobre direitos, retirado da *Humana*(1992); os de ponderações populacionais, do Banco Mundial. In *Engendering development*. Banco Mundial, Oxford University Press, 2001.

Como pode ser observado, se o índice 4 é o da plena igualdade, na maioria das regiões do mundo a realidade fica abaixo de 3, portanto a uma considerável distância da situação desejável.

Um diagnóstico detalhado das Nações Unidas sobre a situação da mulher *The World's Women 2000* apresenta, dentre outros, os seguintes dados:

- Embora existam fortes progressos na educação feminina, dois terços dos analfabetos do mundo são mulheres.

A integração da mulher ao trabalho se dá sob claras tendências, no sentido de formar parte de posições inferiores e de ter uma grande presença na economia informal. Quase a metade das mulheres que trabalham em outros setores, fora da agricultura, está no setor informal, em sete de dez países da América Latina, e em quatro países asiáticos. Em dois dos países mais populosos do mundo, como Índia e Indonésia, 90% das mulheres que trabalham fora da agricultura estão na economia informal. A tendência observada é, portanto, salvo pequenas exceções, de concentração da mão de obra feminina em trabalhos de menor qualidade.

- Em matéria de salários, a discriminação continua sendo muito significativa. Na indústria, em 27 dos 39 países com dados disponíveis, as remunerações das mulheres eram de 20 a 50% menores que as dos homens.
- Os avanços das mulheres em posições gerenciais no mundo corporativo apresentam resultados limitados. Em 1999, as mulheres representavam apenas 11 dos 12% dos executivos das 500 maiores corporações dos EUA, e 12% dos executivos das

560 maiores empresas do Canadá. Em 1995, na Alemanha, dos 3% dos altos executivos e membros de diretórios das 70.000 maiores empresas, apenas 1% eram mulheres.

Um estudo recente, da *General Accountig Office* dos EUA (Henry, 2002), preparado pelo Congresso americano indica que essas disparidades salariais por gênero, observadas nos níveis gerenciais, além de não desaparecerem, se ampliaram nos últimos anos. Assinala ainda, que em 10 indústrias que empregam 71% da mão-de-obra feminina, as mulheres que se encontram em postos de gerência ganham menos que sua contraparte masculina e que as diferenças aumentaram em sete de dez setores. Assim, uma gerente mulher, na área de comunicações, em 1995 ganhava 85% do salário de homens em posições similares nessa indústria. No ano 2000 essa situação piorou: ela passou a receber apenas 73% do salário masculino.

Também na política, embora se reconheçam alguns progressos, é limitada a presença da mulher nos cargos mais altos. Em 1999, apenas 9 mulheres eram chefe de Estado, e somente 8% dos ministros eram mulheres. A Suécia era o único país em que havia maioria de ministros mulheres (55%). Por outro lado, as mulheres representavam apenas 11% dos parlamentares do mundo. Somente nos países nórdicos e na Holanda elas representavam mais de um terço dos congressistas.

Alguns dos processos típicos da economia globalizada abriram oportunidades de integração trabalhista para as mulheres, porém ao mesmo tempo significaram mais cargas e sacrifícios desproporcionais para elas.

Em minucioso trabalho de pesquisa, Nilufer Cagatay (PNUD 2001) analisa os impactos da liberalização do comércio exterior sobre as mulheres. Essa pesquisa mostra

que, nos países em desenvolvimento, ao aumentar as porcentagens do que representam as exportações no PIB, se produz também um aumento da participação da mulher nos empregos remunerados, como, dentre outros, na indústria maquiadora. O que permite a integração da mulher ao mercado de trabalho, melhorando sua posição social. Por outro lado, essas pesquisas indicam também as diversas limitações e os altos custos dessas conquistas. Em primeiro lugar, a expansão do emprego feminino não tem permitido a extinção das disparidades salariais de gênero. Assim, os cargos conseguidos são inseguros e instáveis, porque essa expansão se deu numa época de perda, em geral, da capacidade de negociação dos trabalhadores. Em segundo lugar, enquanto um grupo de mulheres se incorpora à força de trabalho, outras menos qualificadas perdem empregos e meios de subsistência. Terceiro, a tendência pode ser revertida com a incorporação de avanços tecnológicos que substituem a mão-de-obra nas indústrias de exportação. Em quarto lugar, a incorporação ao mercado de trabalho significa um aumento da carga geral de trabalho da mulher, porque suas tarefas não pagas, no lar, não se reduzem. Finalmente se, por um lado, as mulheres adquirem maior poder com o trabalho remunerado, por outro, seu poder de negociação com as empresas segue sendo menor que o dos homens. Em resumo, Cagatay conclui que: “a expansão e liberalização do comércio internacional têm efeitos contraditórios sobre o bem-estar das mulheres e as relações de gênero”.

Outra dimensão usual nos processos de globalização, como a implantação de políticas de ajuste, tem afetado mais diretamente as mulheres do que os homens. Nos países em desenvolvimento as reduções no emprego, que são próprias dessas políticas, têm afetado, em primeiro lugar, os setores menos qualificados e de menor capacidade de negociação,

onde existe uma forte concentração de mulheres. Da mesma forma, crescem as desigualdades salariais entre os trabalhadores qualificados e os não-qualificados. Como ressalta o Banco Mundial (1995), na América Latina esses ajustes têm reduzido de forma mais drástica as remunerações das mulheres do que as dos homens, dada a alta inserção delas nos postos de baixa remuneração.

Mesmo quando ocupam cargos gerenciais nos países desenvolvidos, as mulheres pagam caro pela sua integração no trabalho. Um tema essencial, como a possibilidade de ter filhos e de criá-los normalmente, é significativamente sacrificado. A pesquisa da *General Accounting Office* dos EUA (Henry, 2002), citada anteriormente, mostra que é muito mais difícil para as mulheres do que para os homens contrabalançar família e carreira. Revela ainda, que 60% das mulheres com cargos gerenciais nas indústrias analisadas não criam filhos, enquanto que o mesmo se aplica a 40% dos homens. Outro estudo realizado pela ONG *Catalyst* em Nova Iorque (Henry, 2002), demonstrou que entre os executivos da indústria de serviços financeiros 88% dos homens tinham filhos em seus lares, e que essa situação se aplicava a 58% das mulheres.

As mulheres latino-americanas e o contexto socioeconômico

As mulheres latino-americanas têm realizado avanços significativos nas últimas décadas. Há uma incorporação massiva da mulher em todos os estratos do sistema educacional. O que tem proporcionado um compartilhamento das vagas nas universidades, em numerosas carreiras, com os homens. Por outro lado, tem crescido significativamente sua participação na força de trabalho. Muitas mulheres passaram a representar parte importante do orçamento familiar.

Diversas análises têm indicado que se não fosse pelo aporte da mulher, os índices de pobreza seriam ainda muito mais altos do que o são⁵. Também se tem constatado o prosseguimento do processo de ampliação da participação da mulher na área política.

Todos esses avanços se deram em um marco muito especial. Nos últimos 20 anos a América Latina tem experimentado, por um lado, progressos muito positivos, como a democratização, que tem criado um contorno político e cultural muito favorável à superação de discriminações de gênero, porém, por outro lado, tem sofrido sérias deteriorações na área social que pioraram ainda mais uma situação anterior cheia de problemas que precisam ser considerados. Quase a metade dos habitantes da região é pobre. A taxa de desemprego supera os 9%, e 60% da mão-de-obra ativa não-agrícola se encontra trabalhando na economia informal.

Sem perspectivas de empregos na economia formal, cresceu rapidamente a busca de formas de sobrevivência, que se materializam em atividades econômicas informais. Segundo as análises do Programa Regional de Emprego para América Latina e o Caribe (PREALC), essas atividades são geralmente precárias, sem base econômica sólida, apresentam uma produtividade muito menor do que a dos postos de trabalhos formais, e possibilita menos rendimento na mesma relação trabalho/horas, ou em mais horas de trabalho. Além do mais, são atividades que carecem de apoio

⁵ Com respeito a isso, a CEPAL, no seu Panorama Social 2000-2001, ressalta: “A contribuição econômica das mulheres que trabalham faz com que uma proporção significativa dos lares situados acima da linha de pobreza possa permanecer nessa posição”. (Santiago do Chile, 2001).

tecnológico, de crédito e de toda proteção social. Por outro lado, a desigualdade regional na distribuição da renda subiu nos últimos 20 anos, piorando ainda mais o coeficiente de Gini. Enquanto o Gini dos países mais eqüitativos do mundo, como os dos países nórdicos, se situa em 0,25, e o dos países mais desenvolvidos em geral, em 0,30, na América Latina esse coeficiente é quase o dobro – 0,59 –, o mais elevado do mundo.⁶

Nesse contexto geral, os avanços alcançados têm apresentado uma contrapartida inexorável. Algumas de suas principais expressões são as que se resumem nos problemas a seguir.

A. A feminização da pobreza

Tem aparecido nos típicos quadros estatísticos, com expressão cada vez mais elevada, o grupo denominado “Mães separadas chefes do lar”. Em grande proporção, trata-se de mães pobres que foram abandonadas pelo cônjuge e que ficaram sozinhas frente ao núcleo familiar. Por sua vez, o que influenciou fortemente o abandono do cônjuge foi, segundo diversos trabalhos (Katzman, 1992), a impossibilidade de seguir cumprindo com seu papel de principal provedor de renda. Esses lares tendem a ser unidades familiares muito frágeis em termos econômicos, e em muitos casos se encontram à beira da indigência. O informe da Comissão Latino-americana e do Caribe sobre o Desenvolvimento Social, encabeçada por Patrício Aylwin

⁶ Maiores detalhes sobre a evolução e as características da desigualdade latino-americana podem ser consultados em KLIKSBURG, B. Desigualdad y desarrollo en América Latina: la discusión postergada, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*. Caracas, Venezuela: CLAD, n. 14, jun. 1999.

(1995), afirma: “A grande deterioração das condições de vida dos setores médios e particularmente dos mais pobres, que em nossa região se fez muito evidente, sobretudo a partir dos anos 80, afeta proporcionalmente mais às mulheres que aos homens. A quase totalidade dos países de América Latina apresenta uma porcentagem de lares, onde a mulher é chefe de família, superior a 20%, o que intensifica o fenômeno conhecido como a feminização da pobreza”.

A pobreza destrói sistematicamente as famílias, e ataca particularmente as mulheres. Essa não é apenas uma realidade latino-americana, mas internacional. Uma pesquisa recente de larga escala, realizada pelo *The Center for Disease, Control and Prevention* (2002), fez um levantamento entre 11 mil mulheres dos EUA, e chegou às seguintes conclusões:

- O setor populacional mais afetado pela pobreza, as mulheres afro-descendentes, apresentava menores índices de matrimônio, maiores taxas de divórcio e menores proporções de volta ao casamento.

Quando era analisada a situação de mulheres brancas que viviam em áreas pobres, as taxas se equiparavam às das mulheres afro-descendentes.

- A pesquisa conclui que as pressões exercidas pela pobreza sobre as relações matrimoniais são determinantes nesses desequilíbrios.

A gravidez precoce tem sido outra fonte distintiva na conformação de famílias pobres onde a mulher tem que assumir a subsistência. Esse tipo de família apresenta, desde o início, uma grande vulnerabilidade. Tal fenômeno também está claramente associado com a pobreza, e adquire grandes dimensões na região, conforme pode ser observado no quadro que se segue:

QUADRO 13 - América Latina (12 países): mulheres entre 20 e 24 anos, com filhos vivos, que deram à luz antes dos 20 anos, segundo níveis de renda per capita de seus lares, 1994 (porcentagens).

País	Total Nacional	Zonas urbanas				Zonas rurais			
		Total	Níveis socioeconômicos			Total	Níveis socioeconômicos		
			Indi- gentes	Pobres não- indigentes	Não- pobres		Indi- gentes	Pobres não-indi- gentes	Não- pobres
Argentina	----	15	40	30	13	----	----	----	----
Bolívia	----	24	30	31	18	----	----	----	----
Brasil	22	20	37	24	12	30	42	31	19
Chile	20	18	39	32	13	28	44	34	25
Colômbia	22	19	32	24	13	28	33	26	26
Costa Rica	25	21	54	35	16	29	44	41	26
Honduras	29	23	32	21	15	35	40	30	30
México	19	17	29	25	12	24	27	32	18
Panamá	23	20	40	32	15	33	50	37	24
Paraguai	28	19	38	32	11	40	----	----	----
Uruguai	----	12	76	24	10	----	----	----	----
Venezuela	22	19	36	24	12	39	58	38	31

Fonte: Panorama Social de América Latina, 1997. CEPAL.

Como se observa, os índices sobre mulheres que tiveram filhos antes dos 20 anos de idade são muito mais elevados entre os pobres do que os não-pobres em todos os países. No total, estima-se que, nos centros urbanos da região, 32% dos nascimentos no estrato populacional dos 25% mais pobres são de mães adolescentes. Nas zonas rurais, a proporção é ainda maior: 40%. Na América Latina como um todo, 80% dos casos de maternidade adolescente estão concentrados no estrato dos 50% mais pobres da população, enquanto o 25% mais rico apresenta apenas 9% dos casos. Nas áreas rurais, os índices indicam que 70% dos casos estão no estrato dos 50% mais pobres, e 12% no estrato dos 25% mais ricos.

Uma variável central de gravidez na adolescência é, segundo as correlações estatísticas, o nível educacional da população, como pode ser observado no quadro a seguir:

Nos centros urbanos da América Latina, a porcentagem de mães adolescentes com menos de seis anos de escolarização é de 40%. O número de mães adolescentes vai caindo à medida que aumenta a escolaridade. Entre as jovens com 10 a 12 anos de educação, ele é de apenas 15%.

Na realidade, existe um perverso círculo férreo. As jovens pobres têm menos educação, o que gera as condições propícias para a gravidez na adolescência. Ao terem filhos, e ao se tornarem chefes de famílias muito frágeis, elas abandonam totalmente os estudos. Os dados disponíveis indicam que as mães adolescentes pobres apresentam 25% a 30% menos capital educativo do que as mães pobres que não tiveram gravidez na adolescência. Ao apresentar baixo nível educacional, essas mães jovens com filhos terão poucas possibilidades de conseguir emprego e renda adequada, e sua pobreza aumentará. Num quadro de progressiva pauperização, como o que pode ser observado na região durante as últimas décadas, esses círculos perversos tendem a se consolidar e a se ampliar.

QUADRO 14 - América Latina (12 países): mulheres entre 20 e 24 anos, com filhos vivos, que deram à luz antes dos 20 anos, segundo a escolaridade, 1994 (porcentagens)

País	Total nacional	Zonas urbanas					Zonas rurais				
		Total	Escolaridade da mulher				Total	Escolaridade da mulher			
			0 a 5 anos	6 a 9 anos	10 a 12 anos	13 anos e mais		0 a 5 anos	6 a 9 anos	10 a 12 anos	13 anos e mais
Argentina	----	15	48	27	8	2	----	----	----	----	----
Bolívia	----	24	51	34	22	8	33	----	----	----	----
Brasil	22	20	33	20	7	3	30	35	21	11	2
Chile	20	18	36	38	18	7	28	43	36	18	7
Colômbia	22	19	36	30	11	5	28	31	32	19	17
Costa Rica	25	21	32	33	13	4	29	48	31	8	4
Honduras	29	23	37	25	13	9	35	42	33	11	36
México	19	17	41	18	11	3	24	40	19	8	3
Panamá	23	20	33	37	17	5	33	48	43	19	4
Paraguai	28	19	35	27	14	(--)	40	44	40	33	12
Uruguai	----	12	36	18	10	2	----	----	----	----	----
Venezuela	22	19	34	28	14	5	39	54	38	17	14

Fonte: Panorama Social de América Latina, 1997. CEPAL.

As mulheres pobres, que são, em termos gerais, a maioria das mulheres latino-americanas, sofrem também fortemente o impacto da pobreza em temas vitais de alta relevância, como a saúde. A pobreza na América Latina tem, como uma de suas expressões, os altos déficits nutricionais. A CEPAL e a OPAS (1998) advertem: “Observa-se, em quase todos os países da região, um aumento das doenças não-transmissíveis crônicas, associadas com a alimentação e nutrição. As medidas de ajuste implementadas pelos países têm afetado a disponibilidade nacional de alimentos e têm repercutido negativamente sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando a segurança alimentar”. As mães pobres serão as mais diretamente afetadas pelas condições de insegurança alimentar. O que irá exercer um impacto tanto sobre elas, quanto sobre seus filhos. Segundo dados recentes da CEPAL (2000), de fato, 35% das crianças latino-americanas menores de dois anos estão hoje em situação de “alto risco alimentar”.

As dificuldades nutricionais da mãe e do recém-nascido são um dos fatores-chave por trás das elevadas taxas de mortalidade infantil que, apesar dos avanços, persistem na região. Junto a elas, também interagem outros fatores de escassez, como a falta de água potável e de instalações sanitárias já mencionadas, bem como as condições gerais de pobreza, que levam a taxas elevadas de mortalidade infantil, superiores a 50 por mil, em países como, dentre outros, Haiti, Bolívia, Peru, Brasil, Nicarágua, Equador e Guatemala. A OPAS estima que na região morrem anualmente 190 mil crianças por doenças perfeitamente preveníveis, como as doenças diarreicas e as infecções respiratórias.

As mulheres pobres têm, na região, um problema adicional muito sério em matéria de saúde: a ausência de atendimento apropriado durante a gravidez e o parto. Em

conseqüência, a taxa de mortalidade materna é muito elevada. Segundo a OPAS (2002), 23.000 mulheres latino-americanas, uma de cada 130 grávidas, morrem por ano, por causas relacionadas com a falta de atendimento. Nos Estados Unidos, essa relação é de 1 morte em cada 3.500 mulheres. Além disso, muitas mulheres da região sofrem efeitos de longo prazo sobre sua saúde, vinculados a afecções relacionadas com a gravidez.

B. Os problemas ocupacionais

Os diversos problemas relacionados ao mercado de trabalho da região têm afetado mais agudamente as mulheres do que os homens, por diferentes razões, dentre elas, as discriminações de gênero. Em primeiro lugar, a taxa de desemprego é maior entre as mulheres, como pode ser observado no quadro 15 a seguir.

QUADRO 15 - América Latina (17 países): Taxas de desemprego aberto, segundo sexo e idade, em zonas urbanas, por volta de 1990 e 1999 a/

Taxas de desemprego				Taxas de desemprego entre jovens de 14 a 25 anos	
Totais por sexo					
País	Sexo	1990	1999	1990	1999
Argentina (Grande Buenos Aires)	Total	6	15	13	24
	Homens	6	13	12	23
	Mulheres	6	17	16	26
	Total	9	7	17	15
Bolívia	Homens	10	6	18	13
	Mulheres	9	9	17	19
	Total	5	11	8	22
Brasil	Homens	5	9	9	18
	Mulheres	4	14	8	26
	Total	9	10	18	22
Chile	Homens	8	9	17	20
	Mulheres	10	11	19	24
	Total	9	19	20	37
Colômbia	Homens	7	16	15	32
	Mulheres	13	23	25	42

QUADRO 15 - (continuação)

Taxas de desemprego				Taxas de desemprego entre jovens de 14 a 25 anos	
Totais por sexo					
País	Sexo	1990	1999	1990	1999
Costa Rica	Total	5	6	11	15
	Homens	5	5	10	15
	Mulheres	6	7	12	15
Equador	Total	6	14	14	26
	Homens	4	11	11	20
	Mulheres	9	20	17	34
El Salvador	Total	10	7	19	14
	Homens	10	9	18	16
	Mulheres	10	5	21	11
Guatemala	Total	4	3	7	5
	Homens	3	4	7	6
	Mulheres	4	2	7	3
Honduras	Total	7	5	11	9
	Homens	8	6	12	10
	Mulheres	6	4	11	7
México	Total	3	3	8	7
	Homens	3	4	8	8
	Mulheres	3	3	8	6
Nicarágua	Total	----	14	----	21
	Homens	----	14	----	18
	Mulheres	----	14	----	26
Panamá	Total	19	13	35	27
	Homens	16	11	32	23
	Mulheres	23	17	40	34
Paraguai (Assunção)	Total	6	10	16	20
	Homens	6	10	15	22
	Mulheres	7	10	17	17
República Dominicana	Total	20	----	34	----
	Homens	11	----	22	----
	Mulheres	32	----	47	----
Uruguai	Total	9	11	24	26
	Homens	7	9	22	21
	Mulheres	11	15	28	32
Venezuela b/	Total	10	15	19	26
	Homens	11	14	20	22
	Mulheres	8	16	18	33

Fonte: CEPAL. *Panorama social de América Latina 2000-2001*. CEPAL, 2001.

Como pode ser observado, em 1999, as taxas de desemprego entre as mulheres eram sensivelmente maiores do que as dos homens nos 17 países examinados. O tempo requerido para conseguir emprego também tende a ser maior entre as mulheres, como pode ser constado no quadro 16 a seguir.

QUADRO 16 - América Latina (11 países): Tempo de procura de trabalho (a) entre os que já perderam o emprego. (em meses)

País	Ano	Taxa geral de desemprego	Total	Homens	Mulheres
Argentina	1990	5.9	4.4	4.3	4.5
	1999	14.7	4.9	3.8	6.2
Bolívia	1994	3.2	3.2	3.2	3.1
	1999	7.1	3.9	3.7	4.2
Colômbia a/	1994	8.0	5.9	5.6	6.1
	1999	19.2	8.2	7.9	8.5
Equador	1994	7.1	4.6	4.1	5.1
	1999	14.2	5.3	5.4	5.2
El Salvador	1999	6.9	1.9	1.8	2.0
Guatemala	1989	3.5	3.3	3.4	3.0
	1998	2.8	2.2	2.3	2.1
Nicarágua	1993	14.1	4.7	5.1	3.9
	1998	13.8	2.1	2.7	1.3
Panamá	1991	18.6	7.7	6.9	8.6
	1999	13.1	6.3	5.6	7.2
Paraguai	1999	9.1	3.7	4.1	3.1
Uruguai	1992	8.4	5.5	4.9	6.0
	1999	11.2	6.2	5.8	6.6
Venezuela c/ d/	1994	8.4	3.0	2.9	3.2
	1999	14.5	3.3	3.1	3.7

Fonte: Panorama Social da América Latina 2000-2001, baseado em tabulações especiais de pesquisas de domicílio nos diferentes países. CEPAL. 2001.

a/ Exclui desempregados que têm procurado emprego durante um período superior a dois anos.

b/ Argentina – dados da Grande Buenos Aires.

c/ O dado registra o tempo que o informante fica desempregado, e não o tempo efetivo de procura de trabalho.

d/ Taxas referentes ao total nacional.

Segundo as estatísticas, continuam em funcionamento mecanismos ativos de discriminação referente aos salários recebidos pelas mulheres que possuem emprego.

Como pode ser observado, o salário médio das mulheres se situa entre 63% e 75% do recebido pelos homens. Na região, as mulheres encontram-se fortemente concentradas em atividades de baixa produtividade. Se forem considerados apenas os setores de baixa produtividade, observa-se que as disparidades salariais são ainda maiores do que nos demais.

Outro aspecto da situação refere-se à presença da mulher em empregos não-formais. Segundo a ONU (UNSD 2000), 50% das mulheres, em 7 de 10 países latino-americanos analisados, trabalham no setor informal. O que significa uma posição desfavorável no âmbito do mercado de trabalho. De acordo com a CEPAL (1997), os que trabalham na economia informal ganham, em média, 50% menos do que os que estão empregados em empresas modernas, além de apresentarem maior número de horas trabalhadas.

Frente a essas situações, o referido relatório da Comissão Latino-americana presidida por Patrício Aylwin, ao realizar uma avaliação de conjunto, conclui que “a integração da mulher ao trabalho remunerado em condições discriminatórias, contribui para o reforço da precariedade das ocupações, especialmente as de menor qualificação”.

Cumpr-se, na região, a observação feita por Catagay sobre certos efeitos da liberalização comercial sobre a mulher. O que significa que têm sido registrados avanços em matéria de obtenção de empregos, porém com base em vantagens comparativas duvidosas. Ou seja, as mulheres recebem salários inferiores, em condições de trabalho mais precárias.

QUADRO 17 - América Latina (16 países): relação entre os salários médios das mulheres e a dos homens, por grupos de ocupação, 1999. (em porcentagens)

País	Trabalhadores urbanos					Trabalhadores rurais				
	Total	Execu- tivos	Profissio- nais e técnicos	Pessoal ad- ministrativo	Trabalhado- res manuais	Total	Execu- tivos	Profissionais e técnicos	Pessoal admi- nistrativo	Trabalhado- res manuais
Bolívia	63.4	63.6	74.9	79.6	62.1	65.3	198.7	67.5	53.9	59.2
Brasil	65.0	62.7	50.3	48.6	56.1	66.8	102.4	42.8	58.1	54.8
Chile a/	65.9	53.0	57.4	71.3	64.2	84.5	39.6	67.1	60.3	73.2
Colômbia	75.4	73.6	74.9	92.1	67.6	65.9	105.3	61.2	95.9	55.1
Costa Rica	70.1	76.2	70.2	84.9	52.1	71.9	80.4	80.4	78.3	54.2
Equador	67.3	59.3	53.8	101.4	62.0	----	----	----	----	----
El Salvador	74.6	81.6	84.1	82.6	69.2	73.0	106.0	107.9	84.5	69.4
Guatemala- a/	55.2	27.8	69.6	88.4	53.0	39.9	37.6	48.3	67.9	33.8
Honduras	64.7	59.1	77.2	78.8	57.0	71.7	74.9	83.7	91.9	58.9
México a/	57.0	49.2	54.9	56.6	63.0	52.3	11.3	73.0	46.6	74.2
Nicará- gua a/	65.1	71.3	48.8	91.7	68.8	88.2	75.9	77.4	64.7	86.0
Panamá	83.2	88.3	72.6	92.2	64.6	97.3	81.0	74.7	88.1	58.4
Paraguai	71.5	110.4	61.5	92.3	65.5	54.5	124.1	112.4	71.6	48.8
República Dominica- na b/	74.9	77.1	71.7	101.9	65.7	69.4	59.4	98.3	77.5	64.4
Uruguai	67.9	62.2	52.2	75.7	59.0	----	----	----	----	----
Venezuela c/	74.1	73.9	62.8	64.2	65.8	----	----	----	----	----

Fonte: Panorama Social da América Latina 2000-2001, baseado em tabulações especiais de pesquisas de domicílio nos diferentes países. CEPAL. 2001.

a/ Dados de 1998

b/ Dados de 1997

c/ Total nacional

QUADRO 18 - América Latina (17 países): renda média da população urbana empregada em setores de baixa produtividade no mercado de trabalho, 1990-1999. (em múltiplos das respectivas linhas de pobreza per capita)

Pais	Ano	Homens	Mulheres
Argentina (Grande Buenos Aires)	1990	8.3	4.2
	1994	10.1	5.5
	1997	7.7	4.9
	1999	7.3	3.7
Bolívia	1989	4.6	2.7
	1994	3.6	1.8
	1997	3.3	1.9
	1999	2.9	1.9
Brasil d/	1990	4.0	2.2
	1993	3.7	1.5
	1996	4.7	2.2
	1999	3.8	1.9
Chile e/	1990	5.0	2.6
	1994	5.2	3.2
	1996	7.0	3.6
	1998	7.6	3.7
Colômbia f/	1991	----	----
	1994	----	----
	1997	----	----
	1999	----	----
Costa Rica	1990	4.5	2.1
	1994	5.4	2.8
	1997	4.7	2.4
	1999	5.7	2.7
Equador	1990	2.5	1.3
	1994	3.0	1.6
	1997	2.9	1.7
	1999	2.8	1.4
El Salvador	1995	3.2	1.7
	1997	3.3	2.1
	1999	3.5	2.4
Guatemala	1989	3.5	1.6
	1998	2.7	1.3
Honduras	1990	2.2	1.0
	1994	2.1	1.0
	1997	1.9	0.9
	1999	1.9	1.0
México g/	1989	----	----
	1994	----	----
	1996	3.9	1.7
	1998	3.8	1.9
Nicarágua	1993	3.0	2.5
	1998	2.8	1.8

QUADRO 18 - (continuação)

País	Ano	Homens	Mulheres	
Panamá	1991	4.0	2.0	
	1994	3.8	1.9	
	1997	4.1	2.4	
	1999	4.2	2.6	
Paraguai (Assunção)	1990	4.2	2.0	
	1994	3.9	2.1	
	1996	3.3	1.8	
	1999	3.0	2.2	
	(Urbano)	1994	3.5	2.0
		1996	3.1	1.7
		1999	2.8	1.9
República Dominicana	1997	4.4	2.5	
Uruguai	1990	6.1	1.9	
	1994	4.7	2.2	
	1997	4.5	2.4	
	1999	4.7	2.5	
Venezuela h/	1990	5.1	2.5	
	1994	4.2	2.6	
	1997	4.1	2.6	
	1999	3.1	2.4	

Fonte: Panorama Social da América Latina 2000-2001, baseado em tabulações especiais de pesquisas de domicílio nos diferentes países. CEPAL. 2001.

- a/ Corresponde às empresas que empregam até cinco trabalhadores. Nos casos do Chile (1996), El Salvador, Panamá, República Dominicana, Uruguai (1990) e Venezuela, são incluídas as empresas que ocupam até quatro empregados. Nos casos em que não há informações sobre o tamanho das empresas, não foram incluídos os dados para o conjunto de trabalhadores empregados em setores de baixa produtividade.
- b/ Corresponde a trabalhadores por conta própria e a familiares não remunerados, sem qualificação profissional ou técnica.
- c/ Inclui pessoas empregadas na agricultura, silvicultura, caça e pesca.
- d/ No ano de 1990, foram incluídos os assalariados sem contrato de trabalho sob o item “Microempresas”.
- e/ Dados das pesquisas de “caracterización socioeconómica nacional” (CASEN).
- f/ A partir de 1993, foi ampliada a cobertura geográfica da pesquisa para incluir praticamente toda a população urbana do país. Até 1992, a pesquisa abrangia cerca da metade dessa população, exceto em 1991, quando foi realizado levantamento de caráter nacional.
- g/ Dados das pesquisas nacionais sobre renda e gastos dos lares (ENIG).
- h/ A partir de 1997, o desenho amostral da pesquisa não permite a desagregação urbano-rural. Portanto, os dados correspondem ao total nacional.

C. A atividade doméstica

Existe um traço especial na situação latino-americana. A cultura prevalecente enxerga com um olhar marcadamente discriminatório o tema dos papéis desempenhados no lar. A visão de que as responsabilidades domésticas devem estar a cargo quase exclusivo da mulher tem um grande peso. Nesse

sentido, os fatos mostram que as mulheres estão se integrando ao mercado de trabalho em condições muito desfavoráveis. Na sua retaguarda, a situação do lar permanece a descoberto, totalmente a seu cargo, de forma que a mulher exerce uma dupla jornada de trabalho. Os dados que se seguem, no quadro abaixo, constata a gravidade dessa tendência:

QUADRO 19 - América Latina (16 países): Taxas de atividade doméstica por faixa etária, 1999.

País	População urbana				População rural			
	Total	15 - 24	25 - 49	50 e mais	Total	15 - 24	25 - 49	50 e mais
Argentina								
Mulher	29.2	14.3	34.6	33				
Homem	0.2	0.2	0.1	0.2				
Bolívia								
Mulher	24.5	11.2	28.3	39.2	17.4	14.2	19.2	17.2
Homem	0.1	0.2	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1
Chile ^{a/}								
Mulher	31.2	12.5	35.3	40.0	54.0	27.9	61.8	62.4
Homem	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/
Colômbia								
Mulher	30.5	14.5	14.5	58.6	49.1	36.0	47.9	65.4
Homem	0.9	0.6	0.6	2.2	0.7	0.5	0.2	1.6
Costa Rica								
Mulher	33.7	19.2	37.0	43.3	52.6	39.7	57.6	57.9
Homem	0.6	1.2	0.1	0.9	0.3	0.7	0.1	0.2
Equador								
Mulher	28.3	15.6	30.6	41.5				
Homem	0.2	0.4	0.1	0.5				
El Salvador								
Mulher	26.5	21.3	26.2	33.2	50.8	46.3	53.2	53.0
Homem	0.3	0.3	0.1	0.6	0.6	0.9	0.2	0.7
Guatemala ^{a/}								
Mulher	32.9	23.9	33.6	44.3	55.7	54.6	56.1	56.8
Homem	1.1	1.4	0.4	2.1	0.8	1.3	0.1	1.3
Honduras								
Mulher	31.1	23.8	31.2	46.0	57.2	58.9	57.1	54.7
Homem	1.6	3.1	0.4	1.7	1.0	1.6	0.7	0.7
México ^{a/}								
Mulher	42.3	26.1	46.5	56.0	52.6	48.2	54.2	55.3
Homem	0.3	0.6	0.1	0.2	0.3	0.6	0.1	0.3
Nicarágua ^{a/}								
Mulher	23.8	23	26.3	19.1	52.6	51.3	56.2	46.6
Homem	0.1	0.1	0.1	0.3	0.5	0.6	0.4	0.3
Panamá								
Mulher	31.6	18.4	34.0	41.5	55.5	42.0	58.1	62.8
Homem	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/
Paraguai								
Mulher	26.8	15.6	30.5	34.6	44.5	42.1	47.2	42.4
Homem	0.2	0.1		0.6	0.3	0.3	0.2	0.4
República Dominicana ^{b/}								
Mulher	30.5	14.2	32.8	55.9	47.3	23.3	54.8	68.7
Homem	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/	e/
Uruguai								
Mulher	13.9	9.6	15.9	14.0	----	----	----	----
Homem	0.6	1.3	0.2	0.5	----	----	----	----
Venezuela ^{c/}								
Mulher	37.0	27.3	34.5	56.5	----	----	----	----
Homem	0.4	0.6	0.2	0.6	----	----	----	----

Fonte: CEPAL. *Op. Cit.* Com base em tabulações especiais de pesquisas de domicílio dos respectivos países.

^{a/} 1998.

^{b/} 1997.

^{c/} Total nacional.

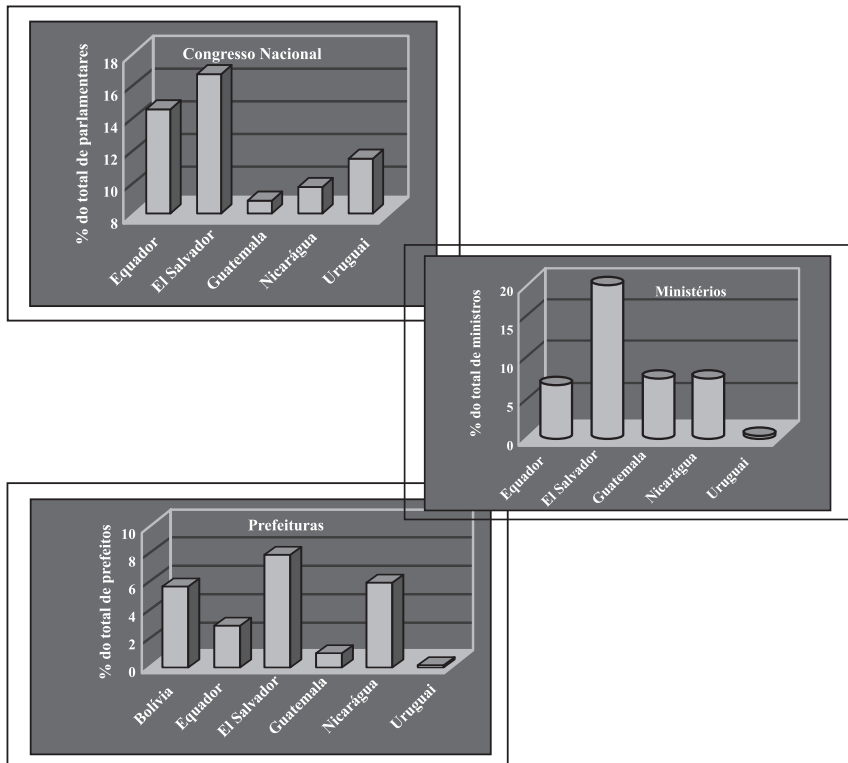
^{d/} Estatisticamente não-significativo.

Como pode ser observado, nos 16 países latino-americanos, a taxa de atividade doméstica dos homens é mínima, quando comparada à das mulheres.

D. A participação política

Embora tenham sido registrados evidentes progressos, os resultados alcançados estão longe de uma verdadeira igualdade de oportunidades. Uma análise das atuais estatísticas de participação de mulheres nos congressos, nos ministérios e nos cargos de prefeitura em cinco países da região mostra os seguintes resultados:

GRÁFICO 9 - Mulheres no Governo, ano 2000



Fonte: "Women and Power in the Americas, a Report Card", Inter American Dialogue 2001; e UNDP Development Report 2000-2001.

Como pode ser observado, as mulheres ocupam menos de 17% dos lugares nas bancadas dos congressos nacionais. Quanto aos cargos de Ministros, sua presença significa menos de 10%, com a única exceção de El Salvador, onde representam 20%.

Os pontos focalizados – pobreza, mercado de trabalho, atividades no lar e participação política da mulher – configuram a imagem de que, na era da globalização, registram-se avanços em relação à condição feminina na região, mas por outro lado, constatam-se também profundos déficits e fortes disparidades em relação aos homens, apontando a necessidade de se percorrer um longo caminho em matéria de igualdade de gêneros.

Uma agenda de trabalho para enfrentar a discriminação por gênero

A era da globalização se mostra cheia de oportunidades e de riscos, tanto no caso da mulher como em outros assuntos. Abriram-se possibilidades significativas quanto à incorporação das mulheres nos sistemas educacionais e ao mercado de trabalho. Essas possibilidades têm mudado a imagem tradicional da rígida divisão no campo do trabalho. De um lado, o homem ocupado com a questão laboral, do outro, a mulher exercendo funções do lar, com pouca participação no mercado de trabalho. Tudo isso tem efeitos democratizantes, quebra de estereótipos, faz aumentar a auto-estima da mulher e transforma a percepção coletiva relativamente ao gênero.

No entanto, a incorporação da mulher está se processando, em muitos casos, com características questionáveis, especialmente na América Latina. No sistema educativo, embora o número de mulheres latino-americanas pobres tenha aumentado dentro do alunado da educação básica, a situação de pobreza tem provocado altas taxas de

abandono e de reprovação. Conseqüentemente, as mulheres em situação de marginalidade urbana, as mulheres camponesas e as mulheres indígenas possuem baixa escolaridade e taxas de analfabetismo muito superiores às médias nacionais. Nos estratos socioeconômicos médios e altos, onde a mulher tem tido amplo acesso às universidades, existem perguntas sobre a qualidade dos seus avanços, em relação às características do mundo globalizado. Observa-se uma tendência definida em termos do tipo de carreira que elas seguem. Apresentam grande presença nas áreas das humanidades e nas ciências sociais, porém nas profissões estratégicas para a globalização, como as engenharias e as ciências naturais, sua presença é muito limitada. Existe aí forte disparidade entre homens e mulheres.

Da mesma forma, o mercado de trabalho deixa muitas questões em aberto. As mulheres têm assumido, em muitos casos, cargos com baixos salários e na economia informal. Mesmo as mais qualificadas mostram tendência aos padrões educacionais já mencionados. A sua integração nas ocupações-chave – engenharias, profissões científico-técnicas e gerências – é reduzida.

Além disso, conforme o que já foi constatado, essa situação envolve custos muito elevados. Em muitos casos, a mulher pobre é trabalhadora informal ou operadora de empresas maquiadoras e, ao mesmo tempo, chefe do lar, com a conseqüente vida diária muito dura. As mulheres dos estratos médios continuam com a responsabilidade do cuidado da família e do funcionamento do lar, o que implica uma significativa dedicação, mesmo quando contam com ajuda doméstica, pois, de forma simultânea, devem trabalhar intensamente para demonstrar sua capacidade profissional e manter suas posições.

Da mesma forma, a participação política feminina, embora tenha aumentado, ainda é muito limitada.

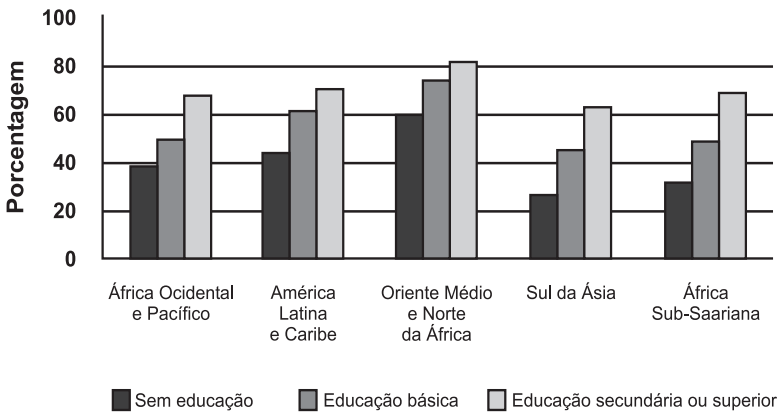
Diante desse panorama, as atitudes “triumfalistas” em gênero no mundo globalizado, podem levar a resultados muito negativos. É preciso redobrar a pressão social por políticas cada vez mais ativas de discriminação positiva. Apesar dos avanços, as mulheres continuam sendo, como assinalam os indicadores de desenvolvimento humano das Nações Unidas, o maior grupo discriminado de todo o planeta.

Um programa de trabalho para enfrentar essa situação deveria, em primeiro lugar, procurar incluir e manter o próprio tema nas grandes agendas de discussão econômica e social em nível internacional e latino-americano. Tem que ser reforçada e aprofundada na visão coletiva a idéia de que o tema é crucial, não apenas para as mulheres, mas para a sociedade em seu conjunto. Os efeitos da discriminação são muito amplos. Amartya Sen (2000), os formula de forma contundente: “A desigualdade baseada no gênero nos âmbitos econômico e social podem lesar consideravelmente o desempenho global em inúmeras e diversas áreas, afetando variáveis demográficas, médicas, econômicas e sociais; o fortalecimento das capacidades das mulheres e sua conseqüente qualificação graças à escolaridade, às oportunidades de emprego etc. surtem os efeitos de maior alcance na vida de todos os envolvidos: homens, mulheres e crianças”.

De fato, continuam aumentando as evidências indicadoras de que potencializar a mulher, superando discriminações, constitui uma fonte de excepcionais benefícios para a sociedade. Entre outros aspectos, as mães são melhores administradoras de recursos escassos do que os homens. O Banco Mundial (2001) assinala: “Colocar uma renda adicional nas mãos das mulheres dentro do lar, tende a produzir um maior impacto positivo, do que depositá-la nas mãos dos homens, segundo demonstram estudos realizados em Bangladesh, Brasil e Costa do Marfim”.

O aumento da educação das mulheres pobres tem um efeito direto sobre os indicadores de saúde. Dentre outros aspectos, ele tem um forte impacto sobre as porcentagens de vacinação infantil, como o indica o seguinte gráfico:

GRÁFICO 10 - Proporção de crianças na faixa etária dos 12-23 meses que foram imunizadas, segundo a escolaridade da mãe

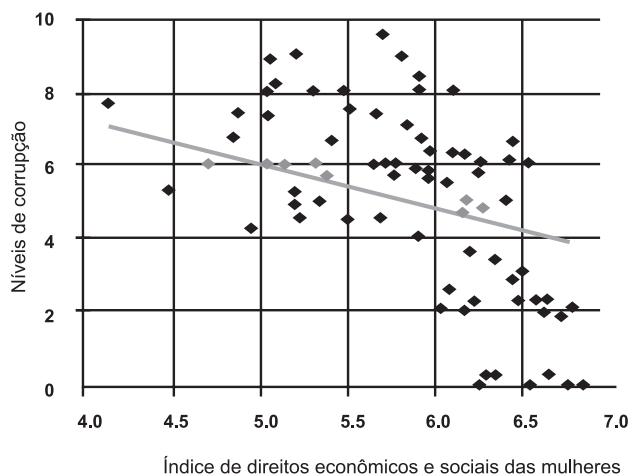


Fontes: Dados de educação e de imunização das últimas pesquisas: *Demographic and Health Surveys*; as ponderações populacionais, do Banco Mundial, 1999d; e de BANCO MUNDIAL. *Engendering developmen*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Algumas indagações vão ainda mais longe. Folbre (1994) afirma que as mulheres têm uma tendência maior ao altruísmo e à cooperação. Uma pesquisa sobre o capital social em comunidades rurais no Paraguai (Molinas 1998) verificou que, de fato, os comportamentos cooperativos ocorriam com maior frequência em grupos com alta participação feminina. Essa pesquisa constatou que: “a efetiva participação feminina nos comitês campestinos aumentava a performance desses comitês... bem como as possibilidades das comunidades campestinas de combater a pobreza”.

O Banco Mundial avança uma outra correlação muito especial. Ele assinala que “... uma maior igualdade de participação de mulheres e de homens está associada com empresas e governos mais transparentes, e com melhor governabilidade. Onde a influência das mulheres na vida pública é maior, o nível de corrupção é menor”. O gráfico que segue ilustra essa afirmação.

GRÁFICO 11 - Riscos de corrupção de diferentes países, segundo os direitos econômicos e sociais das mulheres.



Fonte: BANCO MUNDIAL. Dados de International Country Risk Guide (ICRG). In: _____. *Engendering development*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Para enfrentar as discriminações de gênero, requer-se um impulso em vigorosas políticas públicas afirmativas em todos os planos básicos. Na América Latina, isso significa processos muito concretos. Em matéria de saúde, deve permitir-se pleno acesso à prevenção e ao atendimento médico apropriado para as mulheres pobres, que constituem mais da metade das mulheres. É inadmissível, do ponto de

vista ético e socioeconômico, que os progressos na área da medicina, que têm reduzido ao mínimo a mortalidade materna e a mortalidade infantil, e que, em muitos casos, implicam tecnologias de fácil aplicação, estejam fora do alcance de muitas mulheres pobres da região. Isso leva a desigualdades de clara magnitude. Conforme já demonstrado, a mortalidade materna é 27 vezes maior na América Latina do que nos Estados Unidos. Em termos de mortalidade infantil, enquanto no Canadá morrem apenas 5,7 crianças de menos de um ano entre cada mil nascidos vivos, na Bolívia o dado é de 83, ou seja, 15 vezes mais.

No campo educacional, é preciso abrir um amplo leque de políticas para quebrar a marginalidade das mulheres pobres. Nos centros urbanos, é preciso apoio especial às meninas pobres para que completem os estudos. São necessários programas de ataque às carências básicas do lar que levam ao abandono escolar, bem como a criação de incentivos positivos para que as famílias apóiem a escolarização das meninas. Um exemplo de sucesso são os programas como o Bolsa Escola, do Brasil, que contribuem com ajuda financeira ao lar sob a condição de que as crianças freqüentem e permaneçam na escola. Por outro lado, deveriam ser fortalecidas as estratégias para atender as inúmeras jovens e mulheres pobres que não concluíram o ensino primário. Teriam que ser impulsionados programas específicos para mulheres com longas jornadas de trabalho. Algumas experiências bem sucedidas, como a de *Fe y Alegria*^{*}, que permitem a mulheres que possuem essas características completar os estudos formais via rádio, indicam, dados seus excelentes resultados, alguns caminhos promissores. Deve-

* Um programa de educação a distância que nasceu na Venezuela, em 1955, e que, desde então, tem se estendido a 14 países de América Latina (N. de T.)

se dar especial atenção para o caso de mães adolescentes, com a implantação de programas inovadores que abordem suas realidades e possam ajudá-las a concluir os níveis de ensino que muitas vezes terminam abandonando.

A luta pela educação da mulher campesina deve ser intensificada ainda mais. Sua freqüência às escolas continua apresentando grandes diferenças em relação à dos homens. A ação que a ser realizada tem que questionar frontalmente os prejuízos culturais influenciadores desse problema, e devem ser multiplicadas as oportunidades educacionais para essas mulheres. Um setor especial é o das mulheres indígenas. Devem ser criados programas educativos adaptados às suas características que, com total respeito à sua cultura e sua língua, permitam melhorar suas reais possibilidades de acesso à educação.

Devem ser adotadas políticas muito mais consistentes e agressivas do que as atuais em matéria de proteção à família. Isso pode melhorar significativamente a situação concreta da mulher, permitindo-lhe possibilidades de sua incorporação à educação e ao trabalho em condições muito mais propícias. O apoio do setor público em áreas como: assistência aos recém-nascidos, a multiplicação de oportunidades na educação infantil, a ajuda no cuidado de pessoas idosas, e em outras áreas, pode ter uma grande utilidade prática.

Em relação ao mercado de trabalho, deveriam tornar-se mais transparentes as atuais situações de discriminação, colocá-las na mesa de discussão, de forma a contribuir para a geração de políticas que lhes forneçam respostas. Quando são oferecidas às mulheres em geral, e às pobres em particular, certas oportunidades produtivas reais, os resultados para elas, e para a sociedade no seu conjunto, são muito concretos. Entre outras experiências, registra-se

o estimulante caso do Grameen Bank, a instituição mais reconhecida do mundo na área do microcrédito. O seu inspirador Muhammad Yunus e sua equipe decidiram abrir pequenas linhas de crédito a mulheres campesinas pobres de Bangladesh. Hoje o Banco possui dois milhões de clientes, dos quais 94% são mulheres. A média do empréstimo concedido é de US\$ 140. No total, foi emprestado US\$ 1,5 bilhão aos setores mais pobres da população, dando cobertura à metade das aldeias do país: 35.000. Os resultados têm sido impressionantes, e inúmeros países do mundo têm solicitado assistência do banco para montar experiências semelhantes. Os beneficiários dos empréstimos têm melhorado sua vida, e a metade deles superou a linha de pobreza. Com esses clientes, mulheres campesinas pobres, o ressarcimento do crédito concedido tem sido de mais de 98%.

Outra área de atuação é no sentido de outorgar pleno reconhecimento ao trabalho da mulher no lar, uma contribuição que não figura entre as estatísticas econômicas, como se não tivesse maior valor. Manuel Castells descreve de forma contundente essa situação: “Se as mulheres que “não fazem nada” deixassem de fazer “apenas isso”, toda a estrutura urbana, tal como a conhecemos, seria incapaz de manter suas funções”.⁷

Outras políticas públicas afirmativas devem ser orientadas para o campo crucial da participação política por duas razões fundamentais: primeiro, pela própria contribuição que a mulher pode oferecer; segundo, pelo fato básico de que o maior grupo discriminado da sociedade precisa fazer ouvir sua voz. Devem ser ativamente ampliados os escassos progressos alcançados nessa matéria.

⁷ Mencionado por LÓPEZ, C.; RONDEROS TORRES, M. *Reforma social com perspectiva de gênero: aportes para la discusión*. México: BID, CEPAL, UNIFEM, 1992.

Junto a todas as políticas anteriormente mencionadas, bem como outras que podem ser acrescentadas, deve-se continuar uma ação coletiva que favoreça a efetivação de mudanças de fundo nas atitudes culturais e nas mensagens educacionais, onde existem marcados conteúdos discriminatórios enraizados em séculos de inferiorização da mulher. Dentre esses, é notório como os currículos da educação básica continuam ignorando o problema da mulher em muitos casos, e disseminando os mesmos estereótipos tradicionais sobre o seu papel na sociedade e suas supostas limitações.⁸

Voltamos à pergunta formulada no início do capítulo: É possível civilizar ou humanizar a globalização? Um parâmetro fundamental para testar se isso é factível é o relacionado com o futuro da condição da mulher. A resposta dependerá, em grande medida, dos possíveis avanços em políticas como as anteriormente mencionadas. Helleiner (2000) avança certas reservas, ao assinalar que “Os atuais esforços para melhorar a governabilidade na nova economia globalizada estão marcadamente voltados para os interesses dos governos, das empresas e das pessoas mais ricas do mundo, o que não será fácil de ser superado”.

Apesar disso, para se alcançar a humanização almejada pela grande maioria da população do planeta, onde se destaca a questão de gênero, será decisivo que se construa um desenvolvimento econômico mais humano e com bases mais sólidas. Ao mesmo tempo, a superação das discriminações de gênero não é apenas um tema relativo a um melhor funcionamento da economia, ou um meio para que ela ande

⁸ Glória Bonder desenvolveu um interessante programa para tentar um treinamento das mesmas professoras primárias que, em muitos casos, transmitem esses estereótipos enraizados. Para maiores detalhes, consultar BONDER, G. Altering sexual stereotypes through teacher training. In: STROMQUIST, N. *Women and Education in Latin-America*. Lynne Rienner Publishers, 1992.

melhor, mas constitui um fim em si. Trata-se de um assunto ético vital. As protelações e sofrimentos, de que padece boa parte da população feminina mundial e a maioria das mulheres latino-americanas, causados pela pobreza, pela exclusão e reforçados pelo gênero, são moralmente intoleráveis e essa situação tem perdurado demais.

REFERÊNCIAS

ANNAN, K. Relatório do milênio. *The Washington Post*, 4 abr. 2000.

BANCO MUNDIAL. *Engendering development*. Oxford: Oxford University Press. 2001.

_____. Relatório de desenvolvimento mundial, 1995. Washington DC: Banco Mundial, 1995.

_____. *The Quality of Growth*. Washington DC: World Bank, 2000.

CAGATAY, N. *Trade, Gender and Poverty*. Nova Iorque: PNUD, out. 2001.

CENTER FOR DISEASE, CONTROL AND PREVENTION. In: RIMBELOW, H. Study look at women: marriage and divorce. *The Washington Post*, 25 jul. 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Panorama Social de América Latina*, 2000. Santiago, Chile: CEPAL, 2000.

_____. *La brecha de la equidad*. Santiago, Chile: CEPAL, 1997.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. BID, CEPAL, PNUD. 1995.

FOLBRE, N., *Who pays for the kids: gender and the structures of constraint*. Nova Iorque: Routledge, 1994.

HELLEINER, G. K. Markets, Politics and Globalization: can the global economy be civilized?! *10th Raul Prebisch Lecture*, UNCTAD. 11 dez. 2000.

HENRY, S. Male-Female salary gap growing, study says. *The Washington Post*, 24 jan. 2002.

JOÃO PAULO II. *Mensagem para a Cúpula dos G8*. 11 jul. 2001.

KATZMAN, R. Porque los hombres son tan irresponsables?. *Revista da CEPAL*, n. 46, abr. 1992.

MOLINAS, J. R. The impact of inequality, gender, external assistance and social capital on local-level co-operation. *World Development*, Reino Unido: v. 26, n. 3,.

NAÇÕES UNIDAS. DIVISÃO DE ESTATÍSTICAS. *The World's Women, 2000: trends and statistics*. Nova Iorque: ONU, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO. *Relatório Anual*. Nova Iorque: FAO, 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Macroeconomics and Health: investing in health for economic development*. Genebra: OMS, 2002.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Health, social equity and changing production patterns in Latina America and the Caribbean*. Washington, DC: OPAS, CEPAL, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório sobre desenvolvimento humano, 1999*. Brasília: PNUD, 1999.

_____. _____, 2001. Brasília: PNUD, 2001.

RICÚPERO, R. Welcome Address. *10th Raul Prebisch Lecture*. Genebra. 11 dez. 2000.

ROBINSON, M. *World Economic Forum*. Nova Iorque, 4 fev. 2002

SEN, A. Que impacto puede tener la ética? In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE ÉTICA E DESENVOLVIMENTO. dez. 2000. [Stockolmo]: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Governo da Noruega, 2000.

VERHOFSTADT, G. La paradoja de la antiglobalización, *El Universal*, Caracas: 27 set. 2001.

THE WORLD WATCH INSTITUTE. *State of the World, 2002*. New York: W.W. Northon and Company, 2002.

O CASO ARGENTINO: UMA SOCIEDADE CIVIL EM LUTA*

No início dos anos 60, a Argentina possuía 53% de sua população inserida nos estratos médios, e menos de 10% na pobreza. A maioria dos seus habitantes era de pequena classe média. Com um exuberante mercado para a educação, parecia quase um sonho para um país de classe média modesta contar com livros, teatro, artes e cinema. Sem ter passado por nenhuma guerra externa, nem por cataclismo natural excepcional, o país apresenta uma sociedade marcadamente depauperada na atualidade. O equivalente a 53% da população se encontra abaixo da linha de pobreza, e a condição de pertencer à classe média constitui hoje um privilégio. Durante a década dos anos noventa, sete milhões de pessoas, 20% dos 36 milhões de habitantes, deixaram de ser classe média, para converter-se em pobres. Uma forte mobilidade social, porém no sentido contrário, descendente. A classe média tem ficado reduzida a menos de 23% da população.

A pobreza na Argentina começa a adquirir traços cada vez mais alarmantes. A indigência atinge 22% da sua população, que vive na extrema pobreza, sem renda mínima sequer para alimentação. Os dados sobre pobreza são ainda maiores entre as crianças do que em qualquer outro estrato populacional: 70% das crianças menores de 19 anos são pobres. Dos jovens menores de 18 anos 66,6% se encontra em estado de pobreza. A taxa de desemprego é de 25%. A cada dia ingressam na pobreza mais 20.577 pessoas.

* Bernardo Kliksberg: assessor da ONU, OIT, UNESCO e outros. Professor Honorário da Universidade de Buenos Aires. Foi fundador do programa de Gerenciamento Social da ONU. Dentre suas últimas obras, podem ser citadas: KLIKSBERG, B. *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002; e _____. *Toward an intelligent state*. New York: ONU, IAS, 2001.

Uma das faces mais duras e sofridas da pobreza é a dos “novos pobres”, as classes médias que foram depauperadas durante a década denominada “menemista”. O *The Washington Post* (6 de agosto, 2002) descreve como em “Buenos Aires, uma cidade que já foi comparada com Paris,... milhares de pessoas perderam seu teto, surgem à noite de prédios abandonados e de vagões de trem imprestáveis, para revistar as latas de lixo em bairros decadentes de classe média e classe média alta”. Em muitas ruas da cidade podem ser vistas, entre as sete e as nove horas da noite, famílias inteiras, ainda bem vestidas, ex-classe média, tentando achar, nos lixos, alguns restos de alimentos e vidros e papelão que possam vender. Essas pessoas são chamadas de “los cartoneros” (catadores de lixo), e são atualmente 40 mil. Recebem uma renda mensal que é estimada em US\$ 51. Quando entrevistado, um dentre eles explica que pertenceram à classe média durante toda a vida, trabalhando duro, mas que perderam tudo na última década, e que é muito humilhante para eles desempenharem essa nova função. Contudo, continua ele, quando levantam todos os dias às 8:00 horas da manhã, pelo menos sabem que “às 6 da tarde já têm algo de que se ocupar”. O sofrimento social dessas classes médias empobrecidas é dantesco e se manifesta em doenças, desagregação de famílias e busca desesperada por possibilidades de emigrar.

O que aconteceu? Como é que um país dotado de imensos recursos naturais, com fontes de energia barata, auto-suficiente e capaz até de exportar petróleo, com possibilidades agropecuárias privilegiadas, possuindo uma pequena e média indústria sólida, na qual se baseava sua maciça classe média, se acha hoje nessas condições? O prêmio Nobel de economia, Joseph Stiglitz, se indaga a esse respeito: se ela era a nação que fez tudo correto, como pôde ter caído dessa maneira?” (*The Washington Post*, 12 de maio, 2002). Hoje, essa pergunta se acha na boca de muitos analistas de história, pois o país se converteu,

nos anos noventa, no discípulo mais elogiado das políticas econômicas ortodoxas. Segundo Stiglitz e outros, como não vincular essa debacle justamente com as características de tal política? Para as classes médias, não há muita dúvida. Suas bases econômicas foram duramente atingidas por essas políticas. Os mercados internos encolheram, as importações fluíram sem barreiras, ao mesmo tempo em que desaparecia o apoio à pequena e média empresa, cuja linha de crédito foi reduzida, o sistema financeiro se concentrou e as tarifas dos serviços públicos privatizados foram sensivelmente elevadas. Essas classes médias ficaram, assim, encurraladas. Dentre outros, um caso patético que expressa essa realidade é a rápida pauperização da comunidade judaica da Argentina. Situada quase na sua totalidade na pequena classe média, essa pujante, criativa e culta comunidade de pequenos comerciantes, pequenos industriais, profissionais liberais, aposentados, muito respeitada no país pelos seus aportes, foi profundamente danificada pelas políticas adotadas, como aconteceu com toda a classe média. Hoje, um de cada três judeus argentinos é pobre, as imagens de centenas de famílias que freqüentam as sinagogas para poder comer, e de famílias judias vivendo em favelas ou pelas ruas têm percorrido o mundo.

Na Argentina, as políticas adotadas aprofundaram severamente o que constitui um problema fundamental em toda a América Latina a desigualdade. Num continente potencialmente tão rico, a pobreza adquire, como uma de suas características mais marcantes, a iniquidade: trata-se da região mais desigual do planeta. Segundo destacam inúmeras pesquisas recentes das mais diversas fontes, a desigualdade é fatal para o crescimento econômico. Ela restringe os mercados, dificulta a formação da poupança nacional, bloqueia o acesso à educação e à saúde de amplos setores da população, prejudica a produtividade e a incorporação de novas tecnologias. A distância entre a renda dos 10% mais

ricos da população e a dos 10% mais pobres cresceu significativamente sob as políticas aplicadas durante os anos 90, chegando quase a dobrar.

A involução acima referida tem debilitado seriamente o “contrato social” na Argentina. Entre as expressões dessa deterioração pode ser citada a significativa perda de credibilidade dos grupos que têm concentrado a tomada de decisões, o que se reflete no conhecido lema que hoje pode ser visto em toda manifestação pública: “que se vayan todos” (que saiam todos). Por outro lado, a população está indignada com o aumento explosivo da polarização social, que viola as regras mais elementares da igualdade de oportunidades, uma promessa básica da sociedade democrática. Da mesma forma, essa população se encontra em estado de choque pela acelerada mobilidade social descendente que converteu muitos dos pequenos comerciantes, industriais e profissionais liberais em desempregados e “cartoneros”.

Todavia, embora o contrato social esteja drasticamente afetado, o “contrato ético” entre as pessoas, situado nas bases da sociedade, está a salvo, e inclusive, está mais fortalecido, o que permite vislumbrar luzes de esperança para o futuro. É impressionante o desenvolvimento de novas e criativas formas de solidariedade que têm emergido em todos os cantos da sociedade civil, sem as quais os impactos da pobreza crescente teriam sido ainda maiores. Em plena recessão econômica, o número de pessoas que se apresentam em ONGs para oferecer-se a efetuar trabalhos de voluntariado, tem crescido significativamente. Segundo a Gallup (2002), o total de pessoas que realizam trabalhos não remunerados para todo tipo de ONGs passou de 20% da população em 1997, para 26% em 2000 e 32% em 2002. As organizações de solidariedade mais bem sucedidas da sociedade civil trabalham com base nesse crescente exército de voluntários. A *Caritas*, uma vigorosa organização de solidariedade da Igreja Católica,

ajuda 600 mil pobres com a cooperação de 20 mil voluntários. A comunidade judaica tem gerado, quase da noite para o dia, a *Alianza Solidaria*, transformando quase todos os templos e instituições em espaços de solidariedade, de integração social e de alimentação. Essa entidade está protegendo cerca de 60% dos novos pobres da comunidade, com a ajuda de 10 mil voluntários. Juan Carr, líder da *Red Social*, que agrupa as organizações de base, informa que há um ano abria-se um refeitório popular implantado pelos vizinhos a cada 30 dias, e que hoje se abre um a cada 5 dias. Em muitos quarteirões, os vizinhos com trabalho saíam às ruas e instalavam, em qualquer lugar possível, panelas e mesas de comida para os desempregados. Acontecem atos culturais e de todo tipo, onde alimentos são cobrados como ingresso. Foram rompidas as barreiras que antes separavam os estratos médios dos excluídos. Os primeiros estão ativamente do lado dos segundos. Um levantamento (*Clarín*, 3/9/2002) sobre a atitude da população da Capital Federal para com os “cartoneros”, indicou que 80% dos entrevistados manifestavam sentimentos de solidariedade e de compaixão, e que apenas 15% rejeitava sua presença nas ruas. Isto se expressa em fatos. Inúmeras donas de casa de estratos médios e altos estão cozinhando comidas adicionais que entregam para os “cartoneros”. Ao anterior pode ser acrescentada a invenção, por parte da ex-população de classe média, de uma nova e velha forma de economia, a do escambo. Inicialmente, há poucos anos, várias centenas começaram a trocar conhecimentos, serviços pessoais e pequenas produções. Hoje estima-se que podem chegar a vários milhões, e eles têm produzido uma moeda especial.

Junto a essa reação epidérmica, a da solidariedade com o próximo, destaca-se outro desenvolvimento que possui fortes possibilidades de causar impacto nas políticas públicas. Uma ampla sondagem de opinião sobre a democracia na

América Latina, a *Latinbarómetro*, tem descoberto (agosto 2002) que a Argentina é um dos países onde existe maior insatisfação sobre a maneira como o sistema democrático está funcionando. Apenas 8% dos entrevistados demonstraram satisfação, mas, ao mesmo tempo, evidenciase uma rejeição majoritária a qualquer alternativa autoritária. Em meio a essa brutal recessão, ao invés de cair, o apoio à democracia tem crescido no último ano, chegando a alcançar 65% dos entrevistados. Uma sociedade civil cada vez mais articulada e participativa está reagindo à grave situação, não pedindo “menos democracia”, mas, pelo contrário, exigindo “mais democracia”, uma democracia muito mais ativa, participativa, transparente, com controle social e com um papel crescente para a cidadania.

Simbolizando o país atual, suas agudas dificuldades econômicas, porém rico em termos de solidariedade e de criação de novas formas sociais e de participação cidadã, as “cacerolas” (panelas) têm adquirido uma dupla identidade. Constituem o instrumento de protesto e de descontentamento (os “panelaços”), uma voz da cidadania que exige maior grau de participação, e ao mesmo tempo, constitui o instrumento básico da solidariedade, o mais elementar, que é o de prover alimentos aos mais necessitados, e de fazê-lo com toda dignidade.

Em que pesem às adversidades, um contrato ético mais reforçado, uma vontade crescente de democratização, uma sociedade civil cada vez mais mobilizada, são ativos decisivos para o futuro. Eles indicam que o principal, os fundamentos éticos, base da reconstrução, estão intactos. Desmentindo os comentários superficiais, triviais e agourentos tão na moda sobre a Argentina, a profunda decisão da população do país faz justiça à terminante exigência bíblica “não pises no sangue do teu próximo” (Levítico, 19:16).

2. PROPOSTAS DE AÇÃO

MITOS SOBRE O GASTO SOCIAL

Existe, na atualidade, uma ampla consciência na América Latina de que é preciso enfrentar com urgência a cada vez mais deteriorada situação social. As agudas deficiências em matéria nutricional, saúde básica, educação elementar, instalações sanitárias, água potável, habitação e outras áreas vitais, numa região onde a metade da população se encontra em estado de pobreza, requerem respostas ativas. O fato de manter grande parte da população padecendo de graves sofrimentos em todas essas áreas vai contra os princípios fundamentais de uma democracia e, ao mesmo tempo, compromete seriamente as possibilidades de desenvolvimento econômico, de competitividade, de progresso tecnológico e da estabilidade política. Existe hoje também uma consciência de que se fracassou a visão segundo a qual, não era preciso políticas sociais para enfrentar esse quadro, que bastaria apostar no crescimento econômico. A esse respeito, num editorial, o *The New York Times* (6 de maio de 1997) destaca:

políticos na América Latina e Washington assumiam que, por si só, o crescimento econômico, se encarregaria de cuidar dos latino-americanos pobres. Muita gente acreditava nisso. Já não acreditam mais. O crescimento tem sido lento e, na América Latina, que possui uma grande

diferenciação entre ricos e pobres, os ganhos têm ido principalmente para os ricos. Compram-se aparelhos celulares demais, e não o arroz suficiente.

A advertência feita por um dos jornais mais influentes do mundo é clara. Embora seja imprescindível que os países cresçam economicamente, os benefícios não se estenderão mecanicamente para os mais desfavorecidos. São necessárias políticas sociais ativas e eficazes para melhorar a equidade. Contudo, dificilmente se avançará, na região, nesse campo estratégico, enquanto persistam alguns difundidos mitos sobre o gasto social que impedem o estabelecimento de políticas sociais consistentes.

O primeiro mito que circula é o que associa o gasto social com a má utilização de recursos. Segundo esse mito, gastar com o social significa extrair recursos de outros setores mais produtivos. Os dados mostram que essa abordagem é insustentável. A alocação de recursos para a educação e para a saúde é considerada hoje como um dos investimentos mais rentáveis que existem no planeta. Ela implica investir em habilidades e na produtividade das pessoas. Por exemplo, estender a educação para as jovens, cuja maioria na América Latina não conclui os estudos primários, significa capacitá-las melhor para evitar a gravidez na adolescência, prepará-las melhor para o período de pré e pós-parto, e aplicar normas de saúde preventiva. Um ano a mais de escolaridade para as jovens reduz a mortalidade infantil em nove por mil. Trata-se de um dos investimentos com maior taxa de retorno possível. Os investimentos em medidas sanitárias elementares têm demonstrado resultados muito significativos. Na realidade, não existe um tal “gasto social”, mas sim “investimentos sociais”.

O segundo mito a ser revisto é o que vê o gasto social com uma visão míope e exige dele resultados imediatos. Pela sua própria natureza, o investimento em áreas como a educação,

além de outras, só irá produzir resultados a médio e longo prazo. As sociedades que têm compreendido isso, e têm investido sistematicamente durante longos períodos em educação, como Suécia, Noruega, Dinamarca, Japão, Coreia do Sul e Israel, estão hoje à frente nas competências educativas mundiais nas áreas de ciências e matemáticas. Por conseguinte, essas sociedades possuem uma mão-de-obra capaz de assimilar criativamente as tecnologias mais avançadas e, graças a isso, ocupam posições-chave nos mercados mundiais. Nelas, houve pactos nacionais em defesa de um alto investimento em educação durante décadas. Entre outros aspectos, nessas sociedades, os professores, que são um fator estratégico para uma educação de boa qualidade, ganham bem mais do que a média dos salários nas respectivas economias, enquanto que, na América Latina, recebem uma remuneração significativamente inferior aos salários médios.

O terceiro mito é o que afirma repetidamente que os programas sociais são “congenitamente ineficientes”: estariam fatalmente destinados a serem mal gerenciados e a desperdiçar os recursos disponíveis. Existe uma clara necessidade de melhorar significativamente a eficiência gerencial nesse campo, bem como em outras múltiplas atividades das sociedades latino-americanas, mas, para desmentir o mito, existem em todos os países programas sociais com um gerenciamento de excelência que demonstram que essas idéias sobre a ineficiência não são válidas, e alguns dentre eles têm obtido, recentemente, honrosos reconhecimentos internacionais.

O quarto mito é o que prega o caráter supérfluo dos programas sociais. O fato de cortá-los, ou de suprimi-los, não traria consigo maiores efeitos. Com base nesse raciocínio, os cortes orçamentários com frequência se iniciam amputando violentamente programas sociais de grande cobertura. O que significa “brincar com fogo”. Os danos podem ser gravíssimos. Estima-se que o gasto social está

contribuindo hoje com cerca da metade da renda das famílias pobres da região. A CEPAL, o PNUD e o BID têm destacado a sua função: “o gasto social tem uma importância crucial para a sobrevivência dos lares mais carentes e, para alguns, constitui a diferença entre a pobreza e a indigência”.

O cultivo e a difusão de mitos como os anteriormente mencionados entre os setores influentes das sociedades latino-americanas, tem bloqueado seriamente a elaboração de políticas sociais coerentes e agressivas. A discussão tem se concentrado em torno da questão: deve-se ou não gastar com o social. E as decisões têm sido no sentido de que quanto menor o gasto, melhor. Nos países mais adiantados, a discussão é totalmente diferente. Não se discute o caráter imprescindível de uma política social orgânica. A atenção está concentrada em como unir os esforços do setor público, das empresas, dos sindicatos, das universidades, igrejas, organizações não-governamentais, e de outros atores sociais, para levá-la adiante, e em como gerenciar melhor esses programas. Os mitos impedem avançar rumo ao tipo de debate necessário. E isso está custando muito caro aos países. Estima-se que a América Latina, ao invés de acumular capital humano qualificado, a grande chave para a produtividade e a competitividade no início do século XXI, está destruindo-o, e a região tem se descapitalizado nessa área decisiva para o perfil de uma sociedade e para o desenvolvimento. Dentre outros indicadores, observa-se que o equivalente a 41% da população sofre com algum grau de desnutrição, que permanecem as altas taxas de abandono e de repetência escolar, bem como os sérios problemas apresentados com respeito à qualidade da educação. Torna-se urgente superar os mitos, passar para a ação, unir esforços, e enfrentar a pobreza e a iniquidade com um investimento social sustentado, administrado com critérios avançados de gerenciamento social, e projetado para potencializar as pessoas, o principal recurso e o fim último de toda sociedade democrática.

EM PROL DE UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

As idéias tradicionais sobre como devem ser enfrentados os agudos problemas sociais da América Latina se encontram em evidente crise. Elas simplesmente não funcionam na realidade. Não resolvem os problemas que, segundo as estatísticas, continuam se agravando. De encontro a isso, estão surgindo algumas idéias alternativas. Antes de tudo, estão surgindo afirmações de que não é verdade que exista apenas uma única maneira de agir em matéria econômica e social, e que essa tendência em supor que existe um “pensamento único” válido, conduz a erros sérios de ação. Existe uma multiplicidade de alternativas. Como assinalado por Amartya Sen, vendeu-se em excesso aos países em desenvolvimento uma certa visão sobre como alcançar o desenvolvimento que origina notórios problemas sociais, que não produz desenvolvimento sustentado, e que já não constitui a única via possível. Praticamente todos os pontos centrais das abordagens usualmente difundidas sobre esses temas encontram-se hoje em ativo questionamento em nível internacional.

Em primeiro lugar, está sendo rejeitada, em todos os seus aspectos, a chamada “teoria do bolo”. De elevada difusão na região, essa teoria sustenta que todos os esforços deveriam ser concentrados no crescimento econômico e que, uma vez alcançado, ele se espalharia para os mais desfavorecidos e solucionaria, por si só, o problema da pobreza. Durante o período de “espera”, deveria ser adotada uma política de “consertos e remendos”. Essa visão está em processo de colapso. De fato, as coisas não funcionam assim. É imprescindível que exista um crescimento, mas ele não se espalha automaticamente. Inclusive, de acordo com a experiência mundial recente, pode estar havendo crescimento, ao mesmo tempo em que a situação de vastos setores da

população continua piorando. Por esse motivo, em recente editorial, o *The New York Times* destacava que “muita gente acreditava” na teoria do bolo, mas que “já não acreditam mais”, e assinalava que “na América Latina, onde existe a maior disparidade entre ricos e pobres, os ganhos têm se concentrado principalmente para os mais ricos”.

O colapso dessa teoria tem possibilitado uma valorização da política social. É preciso muito mais do que uma política social de recheio. Precisa-se de políticas sociais que sejam orgânicas, de fundo e sustentadas. Em nível internacional, está nascendo uma nova geração de políticas sociais. No seu centro se encontra uma grande mudança conceitual. Percebe-se que uma política social profunda e eficiente, além de constituir uma grande arma na luta contra a pobreza, possui um outro papel estratégico. Potencializa os recursos humanos internos de um país, o que é hoje decisivo para a competitividade dentro dos novos mercados globalizados e, por diversas vias, favorece um crescimento econômico sustentado. James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, apresenta essa questão de forma enfática: “sem um desenvolvimento social paralelo não haverá um desenvolvimento econômico satisfatório”. Não se trata de uma discussão entre teóricos. Na história recente, a “teoria do bolo” fracassou. Nenhum país solucionou o problema da pobreza com base nela. Em contrapartida, nos últimos 40 anos, os países que apostaram numa boa combinação entre crescimento, estabilidade, competitividade e, de forma simultânea, num desenvolvimento social enérgico e contínuo, bem como na melhoria das condições de equidade, obtiveram os melhores resultados nas duas áreas. Dentre outros, é o caso de Holanda, Japão, Coréia do Sul, Israel, Canadá, Suécia, Dinamarca e Noruega. Um dos segredos básicos de seus resultados em termos de altas taxas de crescimento, de estabilidade e de capacidade competitiva se encontra em seus

amplos e sustentados investimentos em nutrição, saúde e educação da sua população. No século XXI, os recursos humanos fazem a “diferença competitiva”, pois as tecnologias produtivas estão cada vez mais baseadas no conhecimento. Os países como os acima mencionados, que têm proporcionado para todos os seus habitantes, e não apenas para um grupo de elite, uma educação de boa qualidade, ao mesmo tempo em que garantiram condições de saúde e de nutrição, possuem hoje uma população que compete com vantagens. Naqueles países, esse foi o recurso que foi capaz de absorver tecnologia avançada, soube utilizá-la e gerou tecnologia. Em todos eles se percebe que gastar nas áreas sociais constitui basicamente um “investimento”. Uma série de pesquisas recentes sobre os efeitos virtuosos do investimento social e da equidade no crescimento, freqüentemente cita, como contra-exemplo, o caso da América Latina. Elas ressaltam que uma região que possui enormes recursos materiais potenciais apresenta um quadro social crítico. Assinalam que, enquanto outros acumulavam capital humano, a região se descapitalizava nesse campo. Cerca de 60% das crianças se encontram abaixo da linha de pobreza, e apenas 14% freqüentam o ensino infantil; o latino-americano médio não possui hoje mais do que 5,2 anos de escolaridade, frente a 9,8 anos do coreano. Da mesma forma, a qualidade da educação que esse latino-americano recebe o coloca em notória desvantagem em relação aos alunos médios de países aos quais se situava em nível superior décadas atrás. Na maior competição educativa mundial, o Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências (TIMSS 1996), que abrangeu uma população de 500 mil alunos de 13 anos de idade de 41 países, participou apenas um país da região, que alcançou a posição 40. A ausência de políticas sociais valorizadas, bem como os elevados graus de iniquidade, exercem grande peso sobre esses marcantes déficits.

O coeficiente de Gini da América Latina, um indicador que mede o grau de desigualdade numa sociedade, é o mais alto do mundo, superior ao da África, e quase o dobro do relativo aos países do sudeste asiático, e continua piorando. O que é muito grave, pois, como adverte Joseph Stiglitz, ex-chefe da equipe de assessores econômicos de Bill Clinton, está demonstrado que “existem relações positivas entre o crescimento e a igualdade”, e a visão de que “o crescimento produzia desigualdade, e essa desigualdade era necessária para o crescimento se encontra superada”.

Parece ser urgente uma atualização das concepções na região. Alain Touraine (1997), diretor do Instituto de Altos Estudos da Universidade de Paris, faz uma forte afirmação a respeito no jornal *Le Monde*. Ele diz: “Fica formulado o princípio central de uma nova política social: ao invés de compensar os efeitos da lógica econômica, esta deve ser concebida como condição indispensável do desenvolvimento econômico”.

Urge abrir espaço para as novas políticas sociais, e entender que o social é um investimento crucial para os países da região. As políticas sociais orgânicas, o investimento social e o gerenciamento social eficiente são necessidades inadiáveis, e manifesta-se um clamor generalizado por elas. Será que não chegou o momento de sair dos “pensamentos únicos” e revisar os esquemas adotados?

GESTÃO SOCIAL EFICIENTE: UM DESAFIO

Segundo diversas pesquisas comparadas dos últimos anos, a gestão de projetos voltados para as populações carentes em áreas como a nutrição, a educação, a saúde, o emprego, a habitação, o desenvolvimento rural, etc., se mostra, na prática, como uma atividade gerencial muito particular, que não pode ser praticada com os enfoques de

administração de empresas privadas ou da esfera pública tradicional. É preciso uma abordagem diferenciada, um enfoque de “gestão social”. Essa discussão é muito relevante para a América Latina onde, segundo todas as fontes, os indicadores sociais estão atravessando por um evidente processo de deterioração, e quase a metade da população se encontra abaixo da linha da pobreza. Portanto, torna-se imprescindível renovar os modelos conceituais com os quais se aborda toda a problemática social da região e, dentre os temas que devem ser revistos, se encontra o de gestão.

Em que consiste um enfoque de “gestão social”? Em primeiro lugar, em qualquer programa social de determinadas dimensões, intervêm múltiplas entidades: diversos ministérios, governos estaduais, prefeituras, ONGs, setores da sociedade civil, as comunidades carentes. Com frequência, os programas são caracterizados por confrontos entre eles, por disputas burocráticas e por sérias restrições para sua coordenação. A gestão social tenta maximizar as sinergias entre os diferentes participantes para otimizar os resultados de conjunto. Em segundo lugar, as evidências internacionais indicam claramente uma correlação muito alta entre o grau de participação das comunidades carentes na elaboração e na gestão dos programas sociais, que procuram ajudá-las, e os níveis de sucesso desses programas. Ouve-se com frequência que a participação da comunidade fará com que a gestão desses programas seja mais complicada e mais lenta. Essas dificuldades se minimizam diante dos benefícios obtidos. Tanto o Banco Mundial, como o BID, têm publicado “livros mestres” sobre a participação, pois concluem que faz a diferença fundamental nos resultados finais desses programas. Se a comunidade é envolvida e assume o programa como seu, a eficiência aumenta radicalmente. Uma gestão social eficaz favorece, por todos os meios possíveis, a participação. Em terceiro lugar, a gestão social acredita na descentralização.

Os programas sociais podem ser mais eficazes, se estiverem próximos da população assistida. Contudo, segundo a experiência, o aproveitamento real das potencialidades da descentralização se processa a partir do momento em que os programas são levados ao nível organizacional mais próximo da clientela e, ao mesmo tempo, quando são abertas plenas possibilidades para a participação comunitária. Em quarto lugar, um enfoque eficiente de gestão social se apóia na cultura da comunidade que recebe a assistência. Seus valores, crenças, lideranças naturais, tradições e tecnologias não devem ser colocados à margem pela gerência do programa, mas respeitados e mobilizados, favorecendo o próprio programa. Assim, se a identidade cultural da comunidade carente, em lugar de ser menosprezada, como tem acontecido em diversas ocasiões, é fortalecida, como já foi observado, se “desatam” amplas capacidades criativas e de ação. Em quinto lugar, na gestão social são levantadas dúvidas sobre a capacidade dos modelos gerenciais convencionais, formais e rígidos, para atender adequadamente o tipo de problemas que se levantam na operacionalização de alguns programas que tentam melhorar a saúde de uma comunidade pobre, universalizar a educação primária, melhorar as condições básicas de um bairro, ou que apresentam outros objetivos semelhantes. Nos programas sociais, as condições mudam de forma contínua; é necessário adotar um estilo gerencial “adaptativo” e flexível, que permita ir respondendo a essas mudanças durante o percurso. Em sexto lugar, na gestão social pratica-se o “controle social” do programa. É preciso que os programas sejam “transparentes” para a sociedade, e que se disponha de uma informação contínua sobre o seu andamento. Da mesma forma, devem ser criadas instâncias para que as comunidades assistidas exerçam um controle direto sobre o trabalho do programa. Conforme indicam os fatos, a melhor medida preventiva contra a corrupção é a presença direta

dos assistidos. Esses são alguns dos norteamentos para o trabalho utilizando um enfoque de gestão social. Dentre outros aspectos, esse enfoque deve ser sinérgico, participativo, descentralizador, adaptativo e que apele para o controle social. Segundo o que se observa em nível internacional, quando essas condições são aplicadas de forma integral, os resultados são muito significativos.

Atualmente, na América Latina, são enfrentados graves e evidentes déficits sociais. Um dos diversos aspectos que devem ser reexaminados é o gerencial. O desenvolvimento de capacidades para praticar uma gestão social eficiente surge como um desafio estratégico para a região. Albert Hirschman, um proeminente estudioso dos problemas latino-americanos e professor emérito de Princeton, advertia, há alguns anos, sobre certa tendência em nossos países à “fracassomania”, a acreditar que “não é factível” e, portanto, a condenar-se a si próprio, e de forma antecipada, ao fracasso. Esse desvio também afeta este campo. E ele deve ser superado. Torna-se imprescindível realizar uma boa gestão social na região, e isso é possível. Começemos, pois, a somar esforços coletivos rumo a essa direção o antes possível.

O “CAPITAL SOCIAL”, O CAPITAL ESQUECIDO

O Grameen Bank, uma experiência de crédito popular em Bangladesh, que adquiriu grande ressonância internacional, foi criado para dar empréstimos a homens e mulheres pobres das áreas rurais. Eles não tinham acesso a nenhum crédito, salvo empréstimos usurários. Por meio dessa instituição, com bases essencialmente cooperativas e solidárias, foram concedidas linhas de crédito para uma ampla gama de atividades econômicas, como a fabricação de

produtos, artesanato, criação de gado e manufaturas simples. O número de beneficiários cresceu de 15 mil para 250 mil em dez anos. O Banco é propriedade do governo, com uma participação de 25% do capital, e de 75% daqueles que recebem os empréstimos. Os membros são organizados em pequenos grupos que se reúnem semanalmente para levar adiante as operações bancárias e, também, para o planejamento de outras atividades sociais e econômicas. Embora as linhas de crédito sejam individuais, elas devem ser aprovadas pelos grupos e estes também são responsáveis pelos cancelamentos por inadimplência. Porém, a pressão dos grupos conduz ao quase total reembolso dos empréstimos. Os grupos e conjuntos de grupos detêm a propriedade e a direção das empresas conjuntas, como poços artesianos, teares e moinhos para o descascamento de arroz. A força resultante da cooperação tem se orientado para outras áreas de atuação, e os grupos têm realizado programas sociais voltados para a educação, nutrição, esportes e música. O êxito da experiência tem sido tal que o diretor-gerente do banco, Muhamad Yunus, foi solicitado para implantar linhas de crédito em pequena escala para os pobres em áreas urbanas de Chicago e Arkansas, neste último caso convidado pelo governador do Estado. O problema atacado por essa experiência, o acesso ao crédito, é crucial num mundo onde esse é um assunto que apresenta uma grande disparidade. Segundo informes da ONU, 94,6% de todos os empréstimos comerciais está atualmente concentrado nos 20% mais ricos da população mundial. Em *Villa El Salvador*, uma experiência de pobres urbanos de Lima, 300 mil pessoas que partiram da miséria absoluta, construíram desde estabelecimentos escolares até infra-estrutura, alcançaram uma taxa de alfabetização de 96,5%, bem como múltiplos resultados econômicos. Seu modelo social, objeto de múltiplas manifestações honrosas mundiais, é caracterizado como

participativo, solidário e autogestor. Nos dois casos, o asiático e o latino-americano, trata-se de populações carentes de quaisquer recursos que, contudo, procederam à mobilização de um recurso latente na sociedade: o “capital social”. Elas aplicaram métodos de cooperação, cultivaram valores solidários e, com base neles, obtiveram resultados notáveis.

O capital social está sendo redescoberto hoje como uma chave estratégica dos avanços registrados em países bem sucedidos como os “tigres asiáticos”, Israel, os países nórdicos e outros. Por capital social se entende um conjunto de aspectos tais como, dentre outros: a capacidade de uma sociedade para produzir amplos acordos sociais no seu interior, para gerar “redes” articuladoras dos esforços de seus diversos setores; as forças existentes numa sociedade para dar impulso ao trabalho voluntário em iniciativas de utilidade geral; sua cultura, e a presença de valores éticos voltados para a solidariedade, a construção positiva, a cooperação e a equidade. Segundo evidências empíricas, esses fatores não são abstrações alheias ao desenvolvimento econômico e social. Pelo contrário, eles exercem um peso estratégico para produzir desenvolvimento sustentado. Os países que protegem, fortalecem e mobilizam seu capital social estão potencializando uma das alavancas decisivas do desenvolvimento. Assim, no Japão, o governo, por meio do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior, articulou, com a empresa privada, o estabelecimento de uma ampla rede de apoio ao crescimento da pequena e média empresa como uma das bases da economia. Na Coreia do Sul, foi considerada, como prioridade nacional, a melhoria da qualidade da educação primária e secundária, e a esse respeito, se efetivou um pacto de caráter nacional. Nos “tigres asiáticos” e nos países nórdicos, o governo, as universidades e o mundo empresarial trabalham de forma articulada em torno de múltiplas redes para assegurar um impulso

continuado à pesquisa científica e tecnológica e à incorporação de seus produtos ao sistema econômico. Em diversos países bem sucedidos, a esses sistemas de redes se soma o desenvolvimento do trabalho voluntário. Uma gama muito ampla de organizações voluntárias contribui para a comunidade em países como, dentre outros, Canadá, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Israel.

Quando o capital social é utilizado na América Latina, os resultados se encaminham no mesmo sentido. Um programa latino-americano considerado como modelo no plano internacional, o Programa Bolívar*, conseguiu montar uma gigantesca rede de empresas de toda a região, bem como de universidades, instituições de financiamento e outros setores-chave, visando unir esforços para o desenvolvimento tecnológico, a integração e o respaldo da pequena e média empresa, com magníficos resultados. No Chile democrático, o Ministério da Educação, os municípios e as empresas articularam uma rede para enfrentar o desemprego de jovens, com avanços muito positivos.

Contudo, a mobilização do capital social na região tem enfrentado obstáculos causados por certos mitos marcadamente difundidos. Assim, observa-se a tendência a desqualificar os esforços fundamentados na cooperação, ao se exaltar, de forma ilimitada, os aspectos positivos do confronto e da competição. Partindo de áreas muito diversas, ouvem-se vozes que conclamam a uma reflexão sobre essa abordagem. O grupo de Lisboa, constituído por eminentes

* O Programa Bolívar é uma organização não-governamental, com sede em Caracas, na Venezuela, cuja missão é a de promover as integrações tecnológica, produtiva, financeira e comercial, tanto entre os países latino-americanos, como destes com outras regiões do mundo, com a finalidade de incrementar a competitividade dos bens e serviços gerados na América Latina e no Caribe. (N. de T.).

personalidades da Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos, bem como por círculos acadêmicos, empresariais, políticos, e outros, na sua obra intitulada *Os Limites da Competitividade*, faz uma advertência sobre “os excessos de uma ideologia da competitividade, que insiste em menosprezar outras vias para a organização da vida econômica, política e social”, e sobre o fato de que a competitividade tem deixado de ser um meio para constituir-se num fim. A obra também assinala que sujeitar tudo à simples competição entre empresas cria empecilhos para uma abordagem eficaz dentro de uma perspectiva de longo prazo que os problemas mundiais exigem. George Soros, chamado de guru do mundo financeiro, destaca que “um excesso de competição e demasiada falta de cooperação podem causar iniquidades intoleráveis e a instabilidade”.

Um segundo mito associa os modelos organizacionais baseados na cooperação e na participação com a ineficiência. Uma autoridade mundial em gerenciamento, Henry Mintzberg (1996), assinala na *Harvard Business Review* que, pelo contrário, uma maior eficácia gerencial se encontra hoje em “estruturas mais missionárias, igualitárias e energizadas; menos hierárquicas e tipo-máquina”, e que muitas delas se encontram em organizações voluntárias e na nova geração de cooperativas.

Um terceiro mito é o de relegar a cultura e os valores como “aspectos secundários”. Pelo contrário, o desenvolvimento das respectivas culturas, bem como um compromisso coletivo com os valores do progresso, desenvolvimento humano e equidade, se encontram na base dos resultados alcançados pelos países mais bem sucedidos. Em contrapartida, como Carlos Fuentes (1995) ressalta, na América Latina, “alucinados pelo progresso, acreditávamos que avançar era esquecer, deixar para trás as manifestações daquilo que melhor temos feito, a cultura muito rica de um continente

composto de indígenas, europeus, afro-descendentes, e mulatos”. Superar esses mitos significa abrir caminho para iniciativas renovadoras que mobilizem o capital social, formando “redes”, criando espaços de economia solidária, apoiando-se na cultura nacional e fortalecendo os valores de cooperação. Existem múltiplas experiências e metodologias que podem servir de suporte técnico para esforços desse tipo. Frente à miséria e à pobreza que hoje afligem a vastos setores populacionais da região, torna-se premente estimular e dar espaço para iniciativas baseadas no capital social.

CAPITAL SOCIAL E RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS: AS NOVAS IDÉIAS

O tema do capital social tem despertado grande interesse internacional, e existe uma verdadeira explosão de pesquisas e trabalhos sobre a matéria. Dentre outras organizações, o Banco Mundial está estudando como conseguir avaliar seus projetos, em termos de resultados do desenvolvimento de capital social. O BID organizou o Seminário Internacional (Paris 1999) sobre o papel do capital social e da cultura no desenvolvimento. Que é, realmente, o capital social? Por que ele desperta tanto interesse? O que é preciso fazer para que ele cresça?

Os estudos pioneiros sobre a matéria, como os de Robert Putnam (1994) e de James Coleman (1990), foram realizados há poucos anos. Eles observaram a existência de fatores que influenciam a performance econômica e a estabilidade política e democrática de uma sociedade que não têm sido tradicionalmente conhecidos. Identificaram esses fatores e encontraram formas de medi-los. Hoje, esses fatores são medidos, cada vez mais, nos países mais avançados. Dentre eles, podem ser destacados: a) o clima de confiança

existente entre os diversos membros de uma sociedade: se a confiança é elevada, aumentam as possibilidades de cooperação em múltiplos aspectos, e se produz toda ordem de externalidades. Se a confiança é reduzida, ela mina muitas sinergias possíveis, e pressiona pela criação de instâncias para vigiar e forçar o cumprimento dos acordos; aumentam os custos de eventuais “pressões” que podem atingir níveis macroeconômicos muito relevantes; b) o grau de associatividade: a riqueza do tecido social de uma sociedade e o nível de participação efetiva de seus membros em todo tipo de organizações; c) os comportamentos cívicos: atitudes em relação a aspectos gerais, desde os mais elementares, como os cuidados da faxina nos lugares públicos, até o cumprimento das leis; d) os valores éticos predominantes numa sociedade: quando positivos, podem beneficiar todos os aspectos da sua dinâmica, inclusive os aspectos produtivos; quando negativos, eles podem minar as bases da sociedade, o que favorecerá o aumento da corrupção.

As pesquisas de campo, especialmente as econométricas, têm demonstrado que todos esses fatores que constituem o capital social não são uma especulação, ao contrário, exercem impactos contundentes sobre a realidade. O capital social produz diferenças de evidente magnitude nos resultados econômicos e no desenvolvimento político de alguns países em relação a outros. Dentre outros temas, os estudos indicam que: a) existe uma forte correlação entre o grau de confiança e os comportamentos cívicos, de um lado, e as taxas de crescimento macroeconômico de médio e longo prazo, do outro; quanto maiores os primeiros, mais elevadas são as segundas (Banco Mundial, Maryland University); b) Observam-se fortes correlações entre o grau de confiança existente numa sociedade, e fatores como a eficiência em matéria judicial, a ausência ou não de corrupção, a qualidade da burocracia e os níveis de sonegação fiscal (*papers* da

American Economic Association); c) o grau de participação em associações melhora a produtividade e o rendimento econômico de camponeses pobres (Banco Mundial); d) o grau de confiança entre os membros de uma sociedade exerce influência na esperança de vida média da população (Universidade de Harvard); e) a solidez da família, componente básico do capital social, influi em múltiplos aspectos de uma sociedade, como no desempenho escolar, desenvolvimento da inteligência emocional e no crescimento das capacidades críticas e criativas (diversos estudos).

Além dessas, outras pesquisas têm demonstrado também a existência de círculos virtuosos entre os níveis de igualdade de oportunidades e o capital social. Se as sociedades são muito polarizadas, o capital social é afetado, a desconfiança aumenta; em contrapartida, quando existem bons níveis de equidade e de acesso a oportunidades, o capital social aumenta. Como Hirschman (*Princeton University*) ressalta, o capital social apresenta ainda uma virtude muito especial: ele constitui a única forma de capital que, quanto mais é utilizado, mais cresce.

O capital social se situa no centro dos êxitos produtivos e econômicos de diversas sociedades avançadas de nosso tempo. Ele interage positivamente com outras formas de capital. Um capital social elevado tem desdobramentos tais como: cultiva a estabilidade política e macroeconômica, cria incentivos para a produtividade e a inovação, coloca ênfase na educação, transparência, a erradicação de práticas de corrupção e o crescimento do trabalho voluntário. Onde existe um capital social menos elevado, ou em processo de erosão, ou seja, nas sociedades onde se observam níveis elevados de desconfiança, de pouca participação, de baixa consciência cívica, existem entraves de grande significação para o progresso econômico e social.

Como o capital social é construído? Seria útil observar o que sociedades bem sucedidas nessa matéria estão realizando. Israel, um pequeno país que apresenta resultados produtivos e sociais muito relevantes, é um dos líderes mundiais em trabalho voluntário. Mais de 25% da população cedem uma grande quantidade de horas de trabalho, semanalmente, para organizações da sociedade civil que produzem bens e serviços principalmente sociais. Os voluntários pertencem a todas as faixas etárias e origens culturais, e aportam com pessoal paramédico a todos os hospitais, prestam serviços para os deficientes, ajudam na absorção de imigrantes, cooperam na educação e em outros múltiplos campos. Eles contribuem com 8% do produto nacional bruto, um aporte gigantesco, além das implicações de seu exemplo para toda a sociedade. Cabe ser questionado: como uma sociedade com tantos problemas de sobrevivência, pode apresentar tal volume de trabalho voluntário? A sociedade nesse país cultiva sistematicamente este aspecto-chave do capital social. A chamada ao voluntarismo pode ser encontrada nas bases bíblicas. Ajudar o outro não constitui, em si, algo que mereça um prêmio, mas uma obrigação moral. Ieoshua Faigón (2001) ressalta: “os textos e as tradições hebraicas colocaram ênfase no dever de servir a Deus e ao próximo como um preceito que todos, e cada um, são obrigados a cumprir. A cultura judaica tem, no seu seio, a consciência do dever em dar e fazer para a melhoria da realidade”. Mas, além disso, a escola israelense cultiva com extremo cuidado esses valores, educa dentro deles e inclui, desde os primeiros anos, a ativa participação das crianças em programas de voluntariado. Nos Estados Unidos, a contribuição da sociedade civil na luta contra a pobreza e a discriminação vem crescendo. De um lado, já existem 50 mil fundações que realizam aportes muito significativos. Do outro, em 1998, os trabalhadores voluntários doaram 20

bilhões de horas de trabalho para uma rede extremamente vasta de ONGs. O que equivale, em termos anuais, a nove milhões de trabalhadores em jornada de trabalho completa, com um valor de US\$ 225 bilhões. Da mesma forma, as famílias doam anualmente o equivalente a 2% de sua renda para as organizações de bem público. Quando entrevistados em sondagens de opinião, 76% dos americanos pensam que essas organizações desempenham um papel importante nas suas comunidades, e quase 70% depositam um elevado nível de confiança nelas. Diversas pesquisas realizadas nesse país indicam que quanto maior a participação do pessoal das escolas em associações e tarefas de voluntariado, maior será o grau de participação futura em atividades de utilidade pública. O movimento empresarial pela responsabilidade social está crescendo, e tem surgido todo tipo de novas iniciativas nesse sentido, como a de colocar à disposição os serviços da Internet para a coleta de fundos com fins de interesse social, ou a iniciada por Paul Brainerd, pioneira em relação a outras similares que se seguiram, todas voltadas não apenas ao aporte de fundos, mas também a mobilizar as capacidades empresariais a serviço de empreendimentos sociais. Brainerd, que foi o fundador da bem sucedida campanha de software *Aldus*, criou o *Social Venture Partners*, um grupo de jovens empresários de êxito, comprometidos em levar adiante projetos de solidariedade com alto envolvimento pessoal deles mesmos. Não apenas para preencher cheques, explica o *The Washington Post*, mas também participando nas organizações que apóiam e compartilhando sua experiência em gerenciamento e finanças onde for preciso. Na Europa, na Noruega, uma sociedade que apresenta importantes avanços produtivos e tecnológicos, tem sido mobilizada a fundo uma outra dimensão do capital social. Nesse país, foi criada uma Comissão Nacional de Valores Éticos, com ampla representação da sociedade civil, que está

dando forte impulso à discussão, em nível nacional, sobre os desafios éticos que o país enfrenta em todas as áreas.

Na América Latina, com tantas dificuldades encontradas para alcançar um desenvolvimento sustentado, tantas evidências apresentadas de problemas sociais e tão marcantes iniquidades com respeito a oportunidades, torna-se imprescindível fazer crescer o capital social: melhorar o grau de confiança e a associatividade, desenvolver a consciência cívica e promover uma contínua discussão ética. Os baixos níveis constatados nessas áreas constituem um entrave fundamental ao desenvolvimento. Por outro lado, a mobilização do capital social poderá contribuir de forma significativa para esse desenvolvimento, o que implicará trabalhar em cada uma dessas áreas. Os exemplos de responsabilidade social das empresas, a contribuição de novas iniciativas, o envolvimento pessoal de empresários bem sucedidos nesses assuntos, podem constituir um aporte estratégico. Mas, além de tudo, seria útil levar em consideração que o capital social não é apenas um meio poderoso. Ao lado dele, a criação de sociedades onde existe confiança mútua, uma extensa participação, uma consciência cívica amadurecida, a presença de valores éticos plenamente vigentes, não constitui por acaso um fim em si mesmo?

A FAMÍLIA, PILAR DO DESENVOLVIMENTO

Uma das redescobertas dos fins do milênio foi a da instituição familiar. Inúmeras pesquisas recentes revelam que, junto com suas decisivas funções espirituais e afetivas, a família também é um pilar do desenvolvimento. Não existe nenhuma organização, pública ou privada, que preste os serviços sociais básicos com a eficácia de uma família bem articulada.

O que a família faz pelas crianças em educação precoce, hábitos de saúde preventiva e, desde cedo, em códigos morais, é quase insubstituível. Um estudo da Secretaria da Saúde dos Estados Unidos, realizado com 60 mil crianças, demonstra que, as que vivem com apenas um dos pais, são duas vezes mais propensas a serem expulsas ou suspensas da escola, a sofrer problemas de conduta, e a ter dificuldades com seus colegas. No Uruguai, constatou-se que os filhos extraconjugais possuem uma taxa de mortalidade infantil muito superior, e os que não moram com seus dois pais revelam danos maiores no seu desenvolvimento psicomotor.

A família exerce uma forte influência em diversos aspectos. Ela tem um grande peso no rendimento escolar das crianças. Segundo Goleman (1999), a família é peça-chave na conformação da inteligência emocional. Ela é uma rede eficaz de proteção social para os jovens e os idosos. Foi comprovada que uma das causas da criminalidade juvenil é a falta de uma família orgânica. Cerca de 70% dos internos em centros de detenção juvenil nos Estados Unidos são oriundos de famílias com um dos pais ausente. Alguns dados semelhantes também podem ser observados nos países latino-americanos.

As desigualdades latino-americanas

De fato, a família é decisiva para as dimensões básicas da vida, e a qualidade dos recursos humanos de um país constitui um fator essencial para o progresso tecnológico e para a competitividade. Em conseqüência, vários dos países mais avançados do mundo têm implantado enérgicas políticas públicas de proteção à família: períodos de licença remunerada por maternidade para o pai e a mãe, auxílios pecuniários por filhos, benefícios fiscais, ampliação dos serviços de assistência às famílias.

Que está acontecendo com a família na América Latina? Os dados indicam que o aprofundamento da pobreza e das

desigualdades está evidenciando um efeito silencioso sobre as crises de inúmeras famílias humildes e dos estratos médios da população, bem como no surgimento de um tipo de família que apresenta características de desarticulação, instabilidade e enfraquecimento.

Mais de 20% dos lares da região estão constituídos de famílias com apenas um dos pais: a mãe sozinha como cabeça do lar e, na sua grande maioria, mães pobres. Observa-se uma forte recusa em constituir famílias entre os jovens dos setores mais desfavorecidos. Diante de perspectiva de encontrar sérias dificuldades nos planos mais básicos, desde moradia até a obtenção de um emprego estável, as famílias regulares nesses grupos tendem a diminuir, enquanto aumenta o número de filhos ilegítimos. No Uruguai, em apenas 18 anos, a proporção passou de um em cada cinco, para um em cada três. Por sua vez, as famílias humildes já constituídas enfrentam profundos problemas para oferecer educação e saúde para os seus filhos. Na região, dezessete milhões de crianças menores de 14 anos trabalham longas jornadas, quase excluídos da escolarização.

A impotência da família para assumir suas funções constitui uma das causas de uma situação extrema: o aumento do número de meninos de rua, vivendo em situação de miséria absoluta. O balanço é muito inquietante. A desagregação da família sob o peso da pobreza, da iniquidade e da falta de trabalho, exerce grande influência sobre as altas taxas de repetência e de abandono escolar, dificulta a saúde, cria condições propícias para sentimentos de inferioridade, isolamento, ressentimento, restringe uma fonte fundamental de orientação em termos morais, e gera a exclusão social.

A América Latina é considerada a região mais desigual da Terra, com grandes polarizações na renda, no acesso ao crédito, nas possibilidades educacionais, porém uma das maiores iniquidades tem sido pouco explorada. As oportunidades de

constituir famílias estáveis e bem formadas são totalmente desiguais, o que favorece o aumento das demais desigualdades. As crianças provenientes de famílias desarticuladas terão chances menores na escola, no mercado de trabalho e menores possibilidades futuras de constituir famílias estáveis.

Muitos discursos, pouca ação

Na América Latina, se repetem os discursos que conclamam a família como uma organização a ser valorizada. Contudo, as políticas públicas nessa matéria são fracas e desarticuladas. É necessário introduzir uma ampla renovação nessa questão crucial. Devem ser elaboradas políticas diretamente focadas para o fortalecimento da família. É necessário, também, propiciar um apoio concreto para a constituição de famílias nos setores humildes da população, oferecer pleno atendimento médico para as diversas etapas da maternidade, dar assistência às mais desfavorecidas para que se possa erradicar o trabalho infantil e para que seus filhos possam se dedicar à escola, desenvolver serviços de apoio à vida familiar (creches, assistência aos idosos etc.), ampliar as possibilidades culturais e de lazer familiar. Em campos como esses, é preciso passar do discurso para a ação: montar políticas explícitas, organizações executoras, alianças entre o setor público e a sociedade civil, e obter recursos visando essas finalidades.

Priorizar a família, que hoje se encontra em sério perigo sob o embate da pobreza, é fundamental para a obtenção de desenvolvimento econômico e social sustentado. Além de suas funções produtivas estratégicas, a família representa um fim em si mesmo. Ela constitui um marco determinante para o crescimento, a plena realização, a saúde, o equilíbrio e a plenitude afetiva. Bombardeados por contínuas pressões para que prestemos atenção a tantos aspectos irrelevantes, será que poderemos ser capazes de separar o joio do trigo, e de

lutar por assegurar a igualdade de oportunidades para que todos possam constituir famílias dignas e sãs?

PESQUISANDO UM TEMA CHAVE: A EDUCAÇÃO

Na América Latina, observa-se com frequência uma profunda distância entre o discurso – o que se diz – e a ação efetiva – o que se faz. Uma área onde essa diferenciação aparece com força é a da educação. No discurso, insiste-se em que ela constitui uma das maiores prioridades, que deve ser totalmente apoiada. Porém, nos fatos, as realidades na região durante as últimas décadas têm sido outras. Nesse caso, a inconsistência está custando muito caro. Algumas pesquisas recentes indicam que relegar a educação, além de causar sérios prejuízos diretos para a população, tem graves conseqüências macroeconômicas.

Os países que proclamam louvores à educação, mas não realizam esforços sistemáticos por ela, enfrentam significativos entraves para o seu crescimento. Um estudo de Nancy Birdsall, David Ross e Richard Sabot, intitulado *Educación, crecimiento y desigualdad*, apresenta descobertas da maior importância. Não se trata de um trabalho especulativo, mas de uma análise essencialmente econométrica apoiada em amplos dados estatísticos, que compara realidades nacionais concretas. Essa análise aborda principalmente os casos da América Latina e dos países do sudeste asiático (Coreia do Sul, Taiwan, Malásia e outros). Em primeiro lugar, os pesquisadores assinalam que numerosos estudos coincidem em indicar que a elevação do nível educacional de uma sociedade traz múltiplos efeitos econômicos. Dentre esses, pode ser citado que o aumento dos conhecimentos e das habilidades incrementa os níveis de produtividade e facilita a

absorção de novas tecnologias. Em segundo lugar, eles mostram como os países do sudeste asiático partiram, em diversos casos, de níveis educacionais inferiores aos da América Latina nos anos cinqüenta, e mediante políticas sistemáticas de investimento e de apoio à educação, alcançaram importantes avanços tanto na cobertura, como na qualidade do ensino.

Em contrapartida, na América Latina, embora tenha aumentado o número de alunos matriculados, a situação abre espaço para muitas observações. Primeiro, a expansão do alunado não tem sido respaldada por recursos suficientes para manter o gasto por aluno em questões tão importantes como professores, livros e materiais didáticos. O gasto médio por criança na escola primária que, em 1980, se situava no reduzido nível de US\$ 164 anuais, caiu, em 1989, para US\$ 118 anuais. Em segundo lugar, os índices de repetência são elevados. Na América Latina, 42% de todas as crianças da primeira série repetem, e 29% de todos os alunos das seis primeiras séries também repetem. Terceiro, as taxas de abandono são muito altas e continuam aumentando. No Brasil, em 1950, 60% dos alunos concluíam a escola primária; na Coréia do Sul, apenas 36% finalizavam esse nível de ensino. Durante as três décadas seguintes, a taxa brasileira caiu ainda mais, enquanto que a da Coréia subiu para mais de 90%. Em quarto lugar, os resultados de testes de rendimento escolar na América Latina são preocupantes. Dentre outros exemplos, numa avaliação em Matemática e Ciências para alunos de 13 anos de idade, realizada em 1992, China, Israel, Jordânia, Coréia do Sul e Taiwan superaram os resultados obtidos por alunos brasileiros. No mesmo ano, em outra avaliação, os alunos de 13 anos da Argentina, Colômbia, República Dominicana e Venezuela obtiveram rendimentos significativamente inferiores aos da Tailândia, exceto nas escolas de elite. Atualmente, na Coréia do Sul, a população

apresenta em média 9,8 anos de escolaridade; na América Latina, essa média é de apenas 5,2 anos, com um nível de qualidade educativa inferior. Esses fatos repercutiram, por diversas vias, no progresso econômico e tecnológico sustentado do sudeste asiático, e nas deletérias dificuldades apresentadas para o crescimento econômico. Além disso, a pioneira pesquisa acima mencionada focaliza um outro problema central. A educação constitui um fator crucial para a melhoria, ou para a piora, do grau de iniquidade social de uma sociedade. O Brasil e a Coreia do Sul possuem uma renda *per capita* anual semelhante; todavia, a Coreia é um país com uma distribuição de renda bem melhor do que a do Brasil. Nesse sentido, uma educação de qualidade ao alcance de todos exerceu uma grande influência. Os altos índices de abandono e de repetência, bem como a baixa qualidade da educação destinada a amplos setores da população na América Latina, contribuem para os elevados desequilíbrios nos salários. Em contrapartida, no sudeste asiático a universalização de uma educação de boa qualidade reduziu as diferenças salariais. Isso tem consequências relevantes. Inúmeras pesquisas econômicas realizadas em anos recentes mostram que as sociedades com mais equidade possuem maiores oportunidades de crescimento econômico, do que as que apresentam uma alta desigualdade. Como ressalta Joseph Stiglitz, dentre outros eminentes economistas, as idéias que predominavam nessa área até pouco, que diziam que a desigualdade favorecia o crescimento, estão em colapso total. O caso do sudeste asiático desmente terminantemente essa tese. Também no Japão houve um esforço continuado em tentar manter os altos níveis de equidade na distribuição da renda, e isso favoreceu claramente o crescimento. O mesmo aconteceu com Israel e outros países. Como destacam Birdsall, Ross e Sabot, na América Latina, a queda na qualidade da educação para amplos setores da população

contribuiu para aumentar a desigualdade que, por sua vez, prejudicou o desenvolvimento. Embora no processo global intervenham outros fatores econômicos, a educação aparece, em qualquer análise, como uma área estratégica.

Na América Latina, existem países que estão permanentemente tentando reduzir a diferença entre falar bem da educação e fazer pouco a respeito. Dentre outros casos, a Costa Rica vem desenvolvendo um grande programa nacional de fortalecimento da escola pública, e de melhoria da sua qualidade. Além disso, nesse país a educação e saúde estão presentes em sala de aula. As 700 mil crianças e jovens que freqüentam as escolas recebem, ao ingressar nelas, um seguro de saúde. O que incentiva ingresso e a permanência no sistema educacional, ao mesmo tempo em que protege a saúde das futuras gerações. Esse país resolveu resguardar o orçamento educacional, mantendo-o à margem de quaisquer mudanças políticas e ministeriais.

As novas pesquisas demonstram que a educação implica crescimento econômico. Em consonância com o pensamento de Simón Bolívar e as palavras de José Martí, “sejas culto e serás livre”, já sabíamos que a educação é base da liberdade e da democracia. É preciso recuperar o tempo perdido nesse terreno decisivo.

A PARTICIPAÇÃO NO CENTRO DO CENÁRIO HISTÓRICO

Em Bamako, Mali, funciona uma modesta clínica comunitária num meio muito pobre. Ela cumpre muito bem suas funções. Segundo o *The Washington Post*, seu exemplo contrasta com os fracassos de projetos semelhantes em diversos países. Ele ressalta que, seu segredo é a participação. A comunidade de usuários foi efetivamente incluída em todos

os campos de sua gestão. Diante do seu êxito, duas mil famílias se associaram a ela, e está sendo projetado um novo e mais amplo edifício. A participação da comunidade está sendo hoje revista como poderoso instrumento para o desenvolvimento, desconsiderando visões depreciativas a esse respeito.

Em 1996, o Banco Mundial publicou um livro “mestre” sobre a participação. Nele se assinala que “apresenta o novo rumo que o Banco está tomando em apoio da participação”, e que “as pessoas envolvidas nas iniciativas para o desenvolvimento devem ser incluídas nos processos de tomada de decisões”. O BID publicou uma obra-guia sobre o assunto. Explica que “enfrentando os desafios do século XXI, o Banco vê a participação como um elemento essencial para impulsionar o desenvolvimento e a democracia no mundo”. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento destaca a participação como uma estratégia central de mudança nos seus difundidos Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano Mundial, indicando que “o progresso do desenvolvimento deve estar focado nas pessoas”. Esse consenso em torno da participação está baseado em razões muito concretas. As vantagens da implantação de abordagens participativas nos esforços de desenvolvimento em geral, e na luta contra a pobreza em particular, são múltiplas e de grande envergadura. Abrir plenamente as portas para que as comunidades carentes possam intervir de forma decisiva na elaboração, implementação e avaliação de projetos voltados para a sua ajuda, leva a resultados muito superiores, quando comparados aos de enfoques verticais ou paternalistas. A experiência internacional mostra uma clara correlação entre altos níveis de participação e graus de eficiência em programas de saúde, educação, habitação, desenvolvimento rural, melhoria de bairros etc. Quando as comunidades participam, há uma boa identificação das prioridades; ninguém sabe melhor quais são

suas principais necessidades do que as próprias comunidades. Elas se convertem em verdadeiras fontes de idéias inovadoras para a elaboração do projeto. Aportam para ele alguns elementos de suas próprias tradições e saberes acumulados. Ao participarem de sua implementação, vão desenvolvendo uma crescente autoconfiança, que constitui um estímulo formidável para a obtenção de resultados. Elas controlam escrupulosamente a retidão no uso dos recursos, e exigem transparência. A vigilância da comunidade é um potente antídoto contra a corrupção. Transformam-se no melhor avaliador possível tendo em vista o andamento do projeto. Ao sentirem que o projeto é realmente seu, elas mobilizam grandes energias latentes. O próprio processo de participação as ajuda a desenvolver capacidades para a auto-sustentação do projeto a médio e longo prazo. Contudo, tudo o que foi dito acima só se realiza quando se trata realmente de um genuíno processo de participação, e não de “simulações de participação” que surgem com freqüência. Como ressalta Mary Racelis (UNICEF), um processo onde “em lugar de produzir dependência, confere-se poder” para a comunidade pobre.

A participação comunitária pode ser uma ferramenta fundamental diante dos graves problemas sociais que a América Latina enfrenta, uma região onde 41% da população padecem atualmente de algum tipo de desnutrição, que possui uma taxa de criminalidade equivalente a quatro vezes a normal, e que é considerada como o continente que apresenta os maiores níveis de desigualdade do mundo. Todavia, a real utilização da participação comunitária é limitada, o que indica a presença de fortes barreiras. Muitas vezes marginalizada com a alegação de que “faz perder tempo”, ou de que é muito onerosa; um argumento falso tendo em vista os resultados finais já obtidos a partir dela. A participação é adulterada quando se tenta “manipular” a comunidade. Por diferentes vias, sua efetiva participação é bloqueada, e depois, a culpa

do fracasso das experiências é imputada às comunidades carentes, com a alegação de que não queriam participar. A comunidade não é ouvida, e muitas vezes são suposições de “laboratório”, que baseiam decisões sobre o que lhe é conveniente. Promete-se participação, mas, depois, ela é rejeitada de forma autoritária. Os líderes naturais da comunidade são omitidos, sendo que são eles que podem conceder uma verdadeira credibilidade aos programas. De fato, por meio desses e de outros mecanismos, inibe-se uma participação séria, as comunidades saem frustradas e cria-se nelas ceticismo e desconfiança. Por trás dessas barreiras existe um desdém para com as comunidades carentes e, ainda mais, uma resistência a transferir-lhes um poder efetivo sobre o seu destino. Quando essas barreiras são superadas, quando essas comunidades são ouvidas de verdade e seus líderes e cultura são respeitados, quando suas formas de organização são potencializadas e se lhes outorga um pleno espaço de participação, os resultados podem exceder as melhores expectativas. Assim, dentre múltiplas experiências, foi o que aconteceu com as mães a cargo de lares que necessitam cuidado diário na Venezuela e Colômbia*, com as cozinhas populares auto-administradas no Brasil, com os camponeses indígenas na Bolívia e com a célebre *Villa El Salvador*, no Peru, uma organização autogestora de mais de 300 mil habitantes marginalizados de Lima, que obteve grandes menções mundiais pelos resultados alcançados.

Junto à superação dos preconceitos e de resistências, para mobilizar a participação é preciso melhorar as deterioradas condições básicas de vida de amplos setores de populações pobres. Como hoje é ressaltado por diversos

* Um programa voltado para mães carentes, concedendo-lhes a oportunidade para que seus filhos recebam uma atenção enquanto elas desempenham seu trabalho diário. (N. de T.).

organismos internacionais, é imprescindível investir em aspectos chaves como saúde, educação e nutrição, e ao mesmo tempo, fortalecer os processos de descentralização participativa em instituições locais e de base. É nesse sentido que será possível potencializar as capacidades das comunidades carentes para a participação, e se propiciará um círculo virtuoso de melhorias.

Será que a América Latina continuará “falando” sobre participação, e ao mesmo tempo, dificultando-a, como é freqüentemente observado? Ou, ao contrário, se abrirá um real caminho para essa volumosa fonte de energias sociais positivas e para essa exigência da democracia?

COM PARTICIPAÇÃO, OS RESULTADOS PODEM SER DIFERENTES

A *Villa El Salvador* se encontra na periferia de Lima. É um município populoso, com 300 mil habitantes que, carentes de quaisquer recursos, se estabeleceram em terrenos arenosos considerados inabitáveis. Em 30 anos, construíram naquele espaço um modelo de gestão participativa, cujos resultados têm chamado a atenção mundial. Em 1973, a UNESCO distinguiu a *Villa* como uma das experiências mais desafiadoras de participação popular; recebeu o Prêmio Nacional de Arquitetura e Desenvolvimento Urbano do Peru, pelo seu desenho pioneiro em habitação; em 1987, as Nações Unidas a declarou um modelo de vida comunitária e o Governo da Espanha lhe concedeu o Prêmio Príncipe de Astúrias, como uma das experiências internacionais de desenvolvimento social mais avançadas. Essas e outras menções se deveram a impressionantes conquistas. Partindo da mais absoluta miséria, a comunidade procedeu à autoconstrução de 50 mil moradias. Alcançou uma escolarização de 87% na

educação primária e de 95% na secundária, e o analfabetismo é de apenas 3,5%, todos esses níveis muito superiores aos do país. A mortalidade infantil e geral é inferior às médias nacionais. Foi erguida uma ampla rede de escolas, centros de saúde, e inclusive farmácias. Foi também construída uma infra-estrutura completa de serviços. Conseguiu produzir alimentos nos terrenos arenosos. Tem implantado um parque industrial para microempresas. Fabrica artesanato que é exportado para o mercado europeu. Possui uma vida cultural intensa. Diversas pesquisas realizadas sobre seus resultados indicam, como elemento-chave, o modelo totalmente participativo sobre o qual a *Villa* foi organizada. Mais de 4 mil unidades internas de organização, onde participa virtualmente a totalidade da população, praticam a autogestão integral de todos os aspectos da existência da comunidade. Para tanto, os moradores criaram esquemas inovadores de organização. Caberia aqui a seguinte pergunta: será que esse caso exemplar, que tem tido que enfrentar grandes dificuldades e tem experimentado avanços e retrocessos, constitui um caso isolado, que não pode ser imitado?

A análise da realidade social latino-americana indica que não. O profundo apelo à participação comunitária ajuda a produzir resultados dessa ordem. Uma das experiências educacionais mais bem sucedidas da região é a das Escolas *Educo*, de El Salvador. Os campesinos se indagaram como oferecer educação básica para suas crianças nas zonas rurais desprovidas de meios e de professores. Criaram um modelo de autogestão de esforço educacional em cada comunidade, que o Estado decidiu oficializar, apoiar financeiramente e estender, a partir de 1990. Foram criadas as Associações Comunitárias para a Educação (ACE), grupos formados pelos pais de alunos e por membros da comunidade interessados na educação. As ACEs são responsáveis pela gestão local das escolas, pela contratação de professores, compra de material,

garantia da frequência escolar das crianças e pela manutenção da infra-estrutura. A participação direta da comunidade permitiu que resultados categóricos fossem alcançados. As ACEs contribuem na construção de escolas, administram bem e controlam a qualidade da educação. A *Educo* é considerada uma alternativa exemplar de educação no meio rural, com impactos gerais democratizantes sobre o sistema educacional.

A participação pode produzir resultados muito diferentes dos obtidos pelas vias tradicionais de organização “de cima para baixo”, e de viés hierárquico, mesmo nos campos onde parece ser mais difícil aplicá-lo. Na sua obra-guia sobre a matéria, o BID faz referência à experiência de orçamento participativo realizada em Porto Alegre, Brasil. Ele assinala que “o caso mostra como a participação, se estiver bem estruturada e focalizada, pode ainda ser efetivamente usada em algo tão complicado como o orçamento do município”. Porto Alegre é uma cidade industrial com 1,3 milhão de habitantes. Suas novas autoridades municipais iniciaram, em 1989, um sistema de orçamento participativo para que fosse a própria população que decidisse as prioridades nas quais devem ser investidos os minguados recursos do município. Tentou-se implantar uma “democracia ativa”. Estima-se que mais de 100 mil pessoas estiveram envolvidas na elaboração do orçamento. Os vizinhos chegam a opinar por meio de um amplo esquema de organizações participativas de diversos níveis; entre 1989 e 1995, foram alocados US\$ 700 milhões em função de suas opiniões. Assim, essas opiniões fizeram com que se realizasse uma reorientação do gasto em benefício de amplos setores da população mais carente. Entre as áreas escolhidas estiveram: água, saneamento e pavimentação de zonas pobres. Foi nestas últimas que se aumentou consideravelmente o investimento. Da mesma forma, expandiu-se significativamente o acesso às escolas públicas, duplicando-o num prazo de cinco anos. A obra do BID assinala que:

As melhorias materiais são, entretanto, apenas uma parte dos benefícios que a cidade de Porto Alegre experimentou. O processo participativo também tem tido um grande impacto na capacidade dos cidadãos de enfrentar problemas juntos como comunidade, e de trabalhar coletivamente para a melhoria da qualidade da administração pública, e conseqüentemente, da qualidade de vida.

A convocatória à participação em causas fundamentais para toda a sociedade pode atrair os mais amplos setores. Esse foi o caso do Brasil em outro campo diferente: o da luta contra a pobreza. Num país que apresenta uma polarização social muito elevada, e onde as estimativas indicam que 32 milhões de pessoas se defrontam diariamente com a fome, surgiu um movimento solidário de massas partindo da sociedade civil. Respondendo ao chamado do sociólogo Herbert de Souza (Betinho), a Campanha contra a Fome e pela Vida, voltada para a conscientização da sociedade sobre o problema da fome, provocou um grande debate nacional a esse respeito, e aportou soluções concretas, mobilizando um número sem precedentes de pessoas. Estima-se que 38% dos brasileiros participaram pessoalmente da campanha por meio de doações e atividades práticas contra a fome. O caráter descentralizado do movimento, de forma totalmente participativa e o seu apelo à consciência moral, atraiu o interesse dos mais diversos setores do país. Eles foram agrupados em torno da revalorização integral da solidariedade como uma obrigação irrecusável e um valor central da sociedade. O líder do movimento foi indicado para o prêmio Nobel da Paz.

Em toda a região, múltiplas experiências estão sendo desenvolvidas com orientações similares. Dentre elas, as feiras de consumo popular na Venezuela, com resultados notáveis, bem como outras experiências nesse mesmo país, caracterizadas pelo que uma avaliação de G. Machado e N. Freitez destaca como “desenvolvimento de formas

organizacionais com tendências à horizontalidade, participação, criatividade e austeridade, com alta sensibilidade frente às necessidades e problemas coletivos” (Kliksberg 1995).

Um fio condutor envolve todos esses desenvolvimentos que, embora em campo muito variados, tem demonstrado categoricamente que podem ser implantados amplos programas sociais com toda eficiência e probidade, nesta América Latina plena de dramáticas insuficiências no social. Existe um marco de referência ética que ressalta a obrigação da solidariedade com o próximo, há uma fé no esforço coletivo, e elas operam por meio de modelos que asseguram uma participação genuína e ativa.

Em todos esses casos observa-se o que hoje é chamado de poderes de cidadania (*empowerment*); tem sido transferido um poder real para as pessoas por meio de modelos de autêntica participação. A auto-estima da comunidade é fortalecida, sua identidade cultural e seu orgulho por si mesma são consolidados. Como ressalta Carlos Franco, um vigoroso analista de *Villa El Salvador*:

Quando se assiste com alguma freqüência a reuniões de moradores [...], não é difícil enxergar expressões recorrentes de autoconfiança coletiva, certezas sobre sua atuação como poder organizado, uma atitude de acreditar nas capacidades da comunidade para propor objetivos e unir-se para alcançá-los.

Nessas condições, onde efetivamente são respeitadas as características essenciais do ser humano, desatam-se vastas energias latentes de criação e de construção.

Não chegou a hora de aprender as lições que surgem das experiências bem sucedidas e de outras semelhantes? É necessário oferecer uma oportunidade verdadeira para a participação. Os resultados podem vir a ser diferentes.

3. EM PROL DE UMA NOVA VISÃO DO DESENVOLVIMENTO

AMARTYA SEN: UM PRÊMIO NOBEL QUE OBRIGA A PENSAR

A economia é uma ciência que exerce grande influência em nosso tempo. As decisões econômicas têm enormes impactos diários nas condições de vida cotidiana de grandes setores. A gigantesca obra científica de Sen tem efetuado um alerta para a superação da insensibilidade e da tecnocracia, bem como a levar em consideração o objetivo final da economia: o bem-estar da população. Ao premiar Sen, a Academia sueca enviou a mensagem de que esse tema, as conseqüências dos modelos de políticas econômicas sobre a vida das pessoas, especialmente, as mais desfavorecidas, deve situar-se no topo da agenda da ciência econômica e do debate mundial sobre a economia. A Academia registrou ainda, em resolução, que as contribuições chave de Sen se caracterizam “por um especial interesse pelos membros mais pobres da sociedade”.

A extensa produção de Sen, que percorre múltiplos âmbitos, gira em torno desse eixo, e a partir dele, crítica diversos aspectos do pensamento econômico convencional, e propõe alternativas não tradicionais aos problemas. Vejamos algumas dimensões dessa amplíssima re-leitura da realidade econômica que, no seu conjunto, está nos dizendo que, frente aos problemas que emergem, não é verdade que exista uma única solução possível, mas que pode haver diversas

alternativas e que a vara de medição final de sua eficiência são seus efeitos em termos da vida da gente comum e a dos mais pobres.

Para Sen, a preocupação pelo ser humano concreto deve alimentar as análises econômicas de forma permanente. Assim, para ele um problema atual central como o desemprego não pode ser apenas abordado com as categorias econômicas costumeiras. Não se trata de uma simples questão de redução ou de perda de renda. Os danos que deveriam ser levados em consideração são mais amplos. Eles vão muito além das visões puramente economicistas, que analisam o desemprego só em termos de oferta e demanda, e especulam sobre essa problemática como se fosse uma mercadoria a mais. Em um de seus trabalhos, Sen ressalta que:

Existem muitas evidências que sugerem que o desemprego possui efeitos negativos sobre o bem-estar e a liberdade, indo muito além da perda de renda e que inclui danos psicológicos, perda da motivação para trabalhar, das habilidades e da auto-estima, aumento de doenças e da mortalidade, ruptura das relações familiares e da vida social, agravamento das tensões raciais e das assimetrias de gênero.

As elevadas taxas de desemprego e seus longos períodos de duração, hoje próprios de muitas realidades latino-americanas, ocasionam, de acordo com seu pensamento, graves “custos” que deveriam ser levados em consideração.

Na concepção do laureado economista, em múltiplas questões econômicas é preciso ir além dos dados aparentes e ver o que está acontecendo no próprio seio da sociedade. Suas análises sobre os grandes episódios da fome em massa, nas últimas décadas, abriram caminhos pioneiros nessa linha. Ele não admitiu a hipótese em uso de que a fome era devido à falta de alimentos nos respectivos países. Confrontou-a com

os fatos e demonstrou que não era real. Em diversas sociedades por ele observadas, de fato não faltavam alimentos; o problema de fundo estava relacionado a outros fatores como, por exemplo, os preços relativos desses alimentos e a possibilidade de emprego e salário para os mais desfavorecidos. A fome estava vinculada com a organização geral das respectivas estruturas econômicas.

Para Sen, a economia moderna com freqüência se apóia sobre uma base errônea: a da suposição de que as pessoas só procuram maximizar seu interesse pessoal, o que conduz à otimização econômica. Como em toda sua obra, ele se fundamenta numa ampla evidência histórica, destacando que “é extraordinário que a economia tenha evoluído por uma via que caracteriza a visão humana de forma tão limitada. É extraordinário porque se supõe que a economia está preocupada pela gente real”. Essa gente real é diferente, ele diz:

É difícil acreditar que essa gente não seja completamente afetada pelo tipo de auto-exame que sugere a pergunta socrática: “como deveríamos viver”. A gente real tem motivações amplas e diversificadas. A economia moderna tem se empobrecido substancialmente com essas suposições equivocadas.

Na concepção de Sen, a obtenção de um progresso econômico sustentado tem a ver com critérios que superam as visões convencionais. O desenvolvimento social é peça-chave para o crescimento econômico. As condições de nutrição, saúde e educação da população de um país terão forte influência sobre o desenvolvimento. Como hoje já é admitido, o capital humano é fundamental. Entretanto, Sen vai ainda mais longe. Ele rejeita a idéia de considerar os seres humanos “como instrumentos para o desenvolvimento econômico”. Esses seres humanos constituem o próprio fim do desenvolvimento, e tal fim é: “a

ampliação da capacidade da população em realizar atividades escolhidas livremente e valorizadas”. Da mesma forma, ele considera a equidade econômico-social como fundamental para alcançar o desenvolvimento. Nos seus trabalhos, mostra como países modestos em recursos, mas com alta equidade e, dentre eles, menciona a Costa Rica, têm conseguido altos níveis de esperança de vida, educação e liberdade para sua gente. Em contrapartida, a desigualdade coloca sérios entraves para o crescimento e o desenvolvimento. Destaca como, em regiões como “o sul e o oeste da Ásia, a América Latina e África, os componentes de equidade social e suas implicações econômicas têm sido especialmente deixadas de lado”.

Em resumo, e como destacado pela Academia sueca, a vasta obra de Sen “tem resgatado uma dimensão ética na discussão de problemas econômicos vitais”. Na América Latina, que apresenta agudos problemas em campos decisivos para a população, como a pobreza e a iniquidade, e onde tem proliferado com tanta facilidade certas “análises econômicas empobrecidas” como o Nobel as denomina, junto a dogmas e convencionalismos, torna-se crucial resgatar essa dimensão ética no debate sobre a economia.

CULTURA, VALORES E DESENVOLVIMENTO

Os resultados foram surpreendentes. Uma pesquisa das Nações Unidas (*Desarrollo Humano en Chile, 1998*) analisou as percepções da população do Chile e descobriu atitudes contraditórias aos resultados econômicos. Dentre elas: o temor ao outro e a marcada insegurança quanto ao futuro. O nível de confiança mútua estava muito abalado. Uma das perguntas era: “Você acredita que é difícil que as pessoas façam algo pelos demais, sem esperar algo em troca?” Cerca de 63% respondeu que sim. Também foi formulado o seguinte: “As pessoas não

têm nada contra em fazer qualquer coisa visando conseguir seus objetivos”, e 76% dos entrevistados concordaram com a afirmação. Ficou também claro que existe um certo grau de insegurança, pois, segundo o informe:

Apesar de um avanço modernizador ou, talvez, por causa dele, a maioria das pessoas se sente insegura para encontrar emprego, e não estão convencidas de que a educação vigente assegure o futuro de seus filhos. Também, elas não acreditam em poder custear um atendimento médico oportuno e de boa qualidade, e receiam em não ter renda suficiente para viver adequadamente durante a velhice.

Estereótipos da pobreza

As observações anteriores levam à seguinte conclusão: existe um difundido mal-estar que pode provocar uma perda das afiliações afetivas e emocionais, bem como um progressivo retraimento. A pesquisa *Latinbarómetro*, feita em 14 países de América Latina, produziu resultados semelhantes. Ao perguntar se é possível confiar na maioria das pessoas, apenas 21% dos 14 mil entrevistados respondeu afirmativamente.

As novas abordagens sobre a maneira de alcançar o desenvolvimento valorizam significativamente aspectos que antes pareciam pertencer a uma esfera alheia à economia, como o grau de confiança, a possibilidade de constituir laços associativos, as percepções e os valores das pessoas. Hoje, esses elementos, que constituem parte central da cultura de uma sociedade, são vistos como fatores chaves do progresso, ou do estancamento, das nações, como foi concluído num simpósio internacional realizado em Harvard (1999). As variáveis macroeconômicas são essenciais, mas a explicação sobre por que alguns países crescem e outros apresentam dificuldades tão pungentes, não se reduz a elas. A cultura e os valores também podem intervir.

As atitudes culturais influem para que possam ser edificadas democracias estáveis. Elas fortalecem atitudes como a tolerância, o respeito pelas opiniões do próximo, a disposição para participar, a rejeição aos autoritarismos. No campo social, a sensibilidade e as percepções sobre a pobreza influem na ação que se realize em direção a ela. As atitudes como as de alguns círculos da região, que atribuem a pobreza aos pobres, inventando estereótipos que caracterizam os pobres como indolentes, alcoólicos, inclusive perigosos, conduzem à minimização da solidariedade.

Fortalecer a solidariedade

Em contrapartida, o fato de assumir que uma pobreza tão extensa como a latino-americana – que afeta cerca da metade da população – não pode ser atribuída aos pobres, e que está relacionada com restrições nas oportunidades de trabalho e de desenvolvimento, conduzirá a multiplicar a solidariedade. O Papa João Paulo II destaca:

Será necessário abandonar uma mentalidade que considera os pobres, as pessoas e povos, como um fardo, ou como incômodos e inoportunos, ávidos de consumir o que outros têm produzido. Os pobres exigem o direito a participar e a desfrutar dos bens materiais, e de fazer frutificar sua capacidade de trabalho.

Uma cultura aberta e de valores éticos se encontra no centro dos avanços dos países bem sucedidos. Muitas sociedades desenvolvidas possuem um terceiro setor muito amplo, com organizações da sociedade civil voltadas para causas de interesse coletivo principalmente sociais, organizações essas em que atuam verdadeiros exércitos de voluntários. Dentre outros, é o caso da Holanda, dos países nórdicos e de Israel. Os voluntários não surgem do vazio. Eles

provêm do fomento de valores em sintonia com a família e a escola, bem como do estímulo e do reconhecimento que esses voluntários representam na cultura. Diversos estudos recentes indicam que as pessoas que, em idade mais jovem, participaram de programas de interesse coletivo e de atividades extracurriculares, possuíam o dobro de probabilidade de se tornarem voluntários em idade posterior. A cultura, os valores e a participação vão moldando uma “identidade cívica” disposta a contribuir para a comunidade. Em vários dos países bem sucedidos, um outro valor que tem representado um papel significativo é a atitude frente à equidade. As pesquisas comparativas indicam que a equidade favorece o crescimento econômico e que as diferenciações sociais o obstruem, como tem acontecido na América Latina, uma região de tão elevadas desigualdades. Em países como Noruega, dentre outros, as atitudes culturais rejeitam a polarização social e, portanto, elas contribuem para o desenvolvimento.

A América Latina parece insistir em produzir debates de qualidade sobre como ativar valores culturais que estimulem a participação cidadã, o voluntariado, a responsabilidade social do empresariado, o fortalecimento geral da solidariedade. Os modelos convencionais de desenvolvimento afirmavam que primeiro vem o desenvolvimento econômico, e que depois este se espalha e se produz o desenvolvimento social; assim, deixavam para o final o desenvolvimento da cultura e dos valores. Na atualidade, os fracassos nos ensinam que a via é diferente. O desenvolvimento econômico e o social devem produzir-se de forma conjunta para que exista um real desenvolvimento. O crescimento econômico é fundamental para possibilitar o avanço social, mas, por sua vez, sem um investimento contínuo em áreas como saúde e educação, não se produzirá um capital humano qualificado, motor básico da produtividade e da competitividade. Agora se sabe também

que cultura e valores não constituem uma terceira etapa: eles têm que fazer parte integrante do desenvolvimento. Sem uma população bem preparada e saudável, e sem cultura, confiança mútua e valores éticos, os aparentes resultados econômicos podem ser efêmeros.

MORTES GRATUITAS: UMA GRANDE CHAMADA DE ATENÇÃO

Anualmente, oito milhões de pessoas morrem no mundo por doenças que podem ser perfeitamente prevenidas ou curadas. É um número muito maior do que as vítimas de muitas guerras. Cerca de 87% das mortes de crianças menores de 5 anos, que são muito elevadas nos países pobres (morrem entre 120 e 159 de cada mil que nascem vivas), são evitáveis. Esses são alguns dos números apresentados em rigoroso informe recentemente elaborado por uma comissão formada por eminentes economistas e cientistas, convocada pela OMS para analisar as relações entre macroeconomia e saúde.

As principais causas desses óbitos são: AIDS, malária, tuberculose, doenças infantis infecciosas, desnutrição, falta de um atendimento adequado às futuras mães e às parturientes, e o cigarro. Quase todas elas são doenças vinculadas com a pobreza. As tendências são preocupantes. O *Worldwatch Institute* (2002) assinala que, durante os anos setenta, se supunha que, no final de século, as doenças infecciosas constituiriam um problema menor, e que a assistência médica poderia concentrar-se nas doenças causadas pela abundância, como as cardíacas e o câncer. Ao invés disso, ressurgiram vinte doenças infecciosas, incluindo a tuberculose, malária e a cólera, e elas têm se expandido nos últimos vinte e cinco anos em estreita relação com a deterioração social.

Essa comissão conclui que é imprescindível revalorizar o papel da saúde no desenvolvimento e quebrar mitos a respeito. Em primeiro lugar, é preciso descartar a idéia de que basta o crescimento econômico para que os indicadores de saúde melhorem. A realidade não funciona dessa maneira, pois o crescimento é condição necessária, mas não suficiente. Em segundo lugar, e essa é uma tese central da Comissão, bons níveis de saúde pública não são uma consequência, mas um pré-requisito para que uma economia possa crescer. Em uma população com problemas de saúde, com baixo rendimento escolar, perdem-se muitos anos de possível vida ativa, e se reduzem os níveis de produtividade. O informe realiza medições econométricas e constata que o produto bruto da África seria hoje US\$ 100 bilhões superior se, no passado, a malária tivesse sido eliminada. Os estudos indicam que o aumento da malária está associado a uma redução do crescimento econômico de 1% ou mais por ano. Algumas pesquisas vão ainda além. Assim, tem sido verificado que a elevada taxa de mortalidade infantil constitui uma das principais variáveis na previsão de possíveis colapsos de governabilidade. Apresentando múltiplas medições estatísticas, a Comissão demonstra que investir em saúde resulta numa rentabilidade econômica muito elevada: equivale a seis vezes o investimento inicial. Por outro lado, a história econômica recente é contundente. Diamond (2002) assinala que as economias bem sucedidas como Hong Kong, Taiwan, Singapura, Maurítania e Malásia têm realizado fortes investimentos sustentados em saúde pública, e que seu crescimento subiu ao aumentar a esperança de vida e ao diminuir a mortalidade infantil.

Em terceiro lugar, a Comissão estabelece que seria possível enfrentar as doenças dos pobres se houvesse um esforço adequado de pesquisa. Entretanto, existe um problema de fundo. Os grandes laboratórios não dedicam maiores

recursos para pesquisar essas doenças, pois elas não são atraentes em termos de mercado. Uma estimativa indica que apenas 5% do gasto mundial em pesquisa e desenvolvimento em saúde são canalizados para os problemas de saúde de 95% da população mundial. Assim, a revista da *American Medical Association* indica que, entre 1975 e 1997, apareceram no mercado apenas 13 fármacos destinados a doenças tropicais, e que a metade foi resultado de pesquisas veterinárias.

A Comissão propõe um plano de ação com dados quantitativos. Ela afirma: “Não há desculpas no mundo de hoje para que milhões de pessoas sofram e morram a cada ano devido à falta dos US\$ 34 requeridos por pessoa para custear os serviços essenciais de saúde”. É preciso passar dos US\$ 15 *per capita* de gasto em saúde, que hoje os países de menor renda apresentam, para US\$ 34 (os países ricos gastam mais de US\$ 2.000), soma com que poderiam ser financiadas as políticas necessárias. A contribuição deveria ter origem numa nova priorização da saúde nesses países, bem como no aumento da ajuda para a saúde dos países ricos. O seu aporte adicional representaria apenas 0,1% do seu produto bruto anual.

O informe acima citado deveria ser altamente levado em consideração na América Latina. Nessa região, tem adquirido força o mito de que somente o crescimento solucionará os problemas, e o papel de políticas ativas em saúde é desvalorizado. A alocação de recursos para o setor da saúde é vista, com frequência, como um simples gasto, sem considerar que ela constitui um investimento fundamental para a macroeconomia. Os recursos para a pesquisa são escassos. Essas visões precisam ser modificadas para que se possam enfrentar os danosos problemas existentes. Embora tenham sido registrados avanços consideráveis em algumas áreas da saúde, os déficits e as desigualdades são muito intensos. As taxas de mortalidade

infantil são muito elevadas nos estratos pobres e nas zonas rurais. Segundo o Banco Mundial, existem 2.250 mil partos anuais sem atendimento médico, o que influi na elevada taxa de mortalidade materna. Segundo a OPAS, 218 milhões de pessoas carecem de proteção em saúde, 100 milhões não dispõem de serviços básicos de saúde, e 82 milhões de crianças não têm acesso aos programas de vacinação.

O direito ao cuidado da saúde está garantido em todas as constituições da América Latina, e é parte fundamental da promessa da democracia. A cidadania cada vez mais ativa na região diariamente o exige. Ele aparece em primeiro lugar nas sondagens de opinião pública. Por outro lado, esse direito tem raízes muito mais antigas. Tanto o Antigo como o Novo Testamento o proclamam com toda força. É hora de colocá-lo no centro das prioridades dos países, e de evitar que continuem as mortes e o sofrimento gratuito de tantas pessoas.

QUE PENSAM OS LATINO-AMERICANOS SOBRE A DEMOCRACIA?

Segundo as pesquisas, dois de cada três latino-americanos pensam que a democracia é o sistema em que eles querem viver. Apesar da aguda crise econômica e social atual, não aparecem saudades de ditaduras no imaginário coletivo dos habitantes da região. As experiências históricas de desastres humanos, éticos e econômico-sociais provocados pelas ditaduras têm sido registradas no pensamento da grande maioria da população. Contudo, apenas um de cada quatro habitantes está satisfeito com o modo de funcionamento do sistema democrático. A conclusão que pode ser extraída é a de que a América Latina está exigindo não menos democracia, senão mais democracia. Uma sociedade civil crescentemente articulada e mobilizada está exigindo uma democracia mais ativa.

Por que os latino-americanos se demonstram insatisfeitos? Quando entrevistados, no levantamento periódico de *Latinbarómetro* sobre os problemas mais importantes, respondem, em primeiro lugar, o desemprego. Cerca de 16,7% respondem que não têm trabalho, e 58% se mostram muito preocupados ou preocupados de ficar sem emprego. Três de cada quatro se encontram aflitos por essa questão básica. De fato, a região possui uma taxa de 11% de desemprego aberto, e 60% dos trabalhadores se encontram na informalidade. A pobreza é outro tema-chave. Cerca de 68% considera que existem hoje mais pobres do que há cinco anos. Suas opiniões coincidem com as medições que indicam um aumento significativo nos índices de pobreza tanto absoluta como relativa no último quinquênio. Uma outra forte inquietação se refere à educação. Alguns progressos muito positivos têm sido registrados, como a quase universalização na escola primária e a queda do analfabetismo, mas entre 25% e 50% das crianças que ingressam no ensino primário não conclui a quinta série, e apenas uma de cada três que ingressam no ensino secundário chega a concluir esse nível educacional. Por outro lado, existe também preocupação quanto ao acesso aos serviços de saúde. Embora sejam registrados alguns progressos relevantes, segundo a OPAS, 18% das mães carecem de atendimento médico durante a gravidez. São registradas 23 mil mortes ao ano por causa desse problema, e muitas outras ficam com algum tipo de lesões – uma proporção 20 vezes superior à de alguns países desenvolvidos, e 190 mil crianças morrem anualmente por causas que podem ser totalmente prevenidas ou curáveis.

A situação da família também é preocupante. Na região, a pobreza tem tornado frágil a unidade familiar, provocando a desarticulação de numerosas famílias. A criminalidade está subindo significativamente. O número de homicídios cresceu em 40% durante os anos noventa.

Os latino-americanos apontam causas concretas para esses problemas. Dentre elas, 74% assinalam que não existe igualdade de oportunidades. Às desigualdades já mencionadas, pode ser acrescentada a exclusão digital. As novas tecnologias da informação constituem uma grande oportunidade para o progresso, mas, como destacou um recente fórum da União Européia e América Latina, “as profundas desigualdades sociais e econômicas latino-americanas poderão aumentar ainda mais se os governos da região não oferecerem acesso à Internet e outras tecnologias para toda sua população”. É necessário que “a constituição de uma sociedade da informação seja democrática e integradora”.

Além de assinalar as desigualdades, quase dois terços dos latino-americanos consideram que o problema da pobreza não é causado pela falta de empenho pessoal, mas pelo contexto geral. Eles estão referindo-se a políticas que não têm originado as oportunidades necessárias, bem como a outros elementos do contexto. Também ressaltam a corrupção como fator relevante.

Caberia perguntar-se: por que, apesar da impressionante lista de problemas que torna sombria sua vida diária, os latino-americanos estão pedindo por mais democracia e rejeitam as aventuras totalitárias? Parece existir uma profunda intuição, localizada nas entranhas de uma sociedade civil cada vez mais amadurecida e ativa, de que as respostas serão encontradas na intensificação do sistema democrático. A história confirma essa intuição, e a educação é um exemplo. Ela foi quase abandonada pelas ditaduras; em contrapartida, na democracia, os investimentos regionais nessa área têm crescido de forma consistente e relevante. Assim, esses investimentos estão respondendo a uma das preocupações mais sentidas da população, embora seja ainda necessário um esforço muito maior .

Os latino-americanos sugerem propostas concretas. Dentre elas, situa-se a exigência de vigorosas políticas públicas que enfrentem as grandes desigualdades, abrindo oportunidades para todos em campos básicos como o da educação, da saúde e do acesso ao crédito. Ao mesmo tempo, existe uma demanda e uma confiança depositadas nas possibilidades de mobilização da sociedade civil. De fato, algumas das experiências sociais mais bem sucedidas da região têm surgido da formação de organizações da própria comunidade com apoio público, como as experiências já mencionadas de El Salvador, Porto Alegre e Peru. A mobilização do capital social – esse vasto capital de valores éticos, solidariedade, cultura e capacidades de associação dos latino-americanos – pode contribuir maciçamente, e isso só é possível dentro de um contexto como o da democracia.

Efetivamente, os resultados dessa e de outras consultas de opinião pública permitem antever amplas esperanças. Os latino-americanos têm lutado duramente pela democracia e, apesar dos difíceis problemas atuais, não apenas não lhe dão as costas, mas desejam defendê-la e aprofundá-la. Durante o percurso, estão deixando à margem alguns falsos dilemas, como a suposta oposição entre Estado e sociedade civil. Existe uma exigência de aliança integral para enfrentar os problemas, uma aliança entre políticas públicas agressivas, bem gerenciadas, transparentes e com controle social, e uma sociedade civil fortemente mobilizada, construindo, e construindo por meio de todos os seus setores: empresários, trabalhadores, igrejas, ONGs, comunidades organizadas, universidades, voluntários e outros.

A democracia constitui a via para que essa aliança possa ser operacionalizada. É o que as lições da história nos ensinam. Os países com maiores avanços econômicos e sociais do mundo, como já foi mencionado, têm uma sólida democracia como sustentáculo, baseada em amplas

associações entre os grandes atores sociais. Por outro lado, participar, contribuir, compartilhar a gestão da sociedade, a proposta da democracia, constitui o próprio modo de viver do ser humano, tal como foi criado pela divindade. Na sua encíclica *Mater et Magistra*, o Papa João Paulo II ressaltou que: “a própria natureza dos seres humanos implica a exigência de que, no desenvolvimento de sua atividade produtiva, tenham a possibilidade de envolvimento da própria responsabilidade e de aperfeiçoar o próprio ser”.

O NOVO DEBATE SOBRE ÉTICA E DESENVOLVIMENTO

O que a ética tem a ver com o desenvolvimento e a economia? Tem a ver, e muito. A América Latina apresenta múltiplos desafios, tanto no plano econômico e social como no plano ético. Cerca de 36% das crianças menores de 2 anos sofrem de desnutrição. Quase 17% dos partos são realizados sem atendimento médico. A mortalidade materna equivale a cinco vezes à dos países desenvolvidos. O desemprego juvenil é duas vezes a média geral. Numerosas famílias estão sendo destruídas pela pobreza. O nível de desigualdade é o maior do planeta. A criminalidade está crescendo e está ligada ao desemprego juvenil e à deterioração da família. Trata-se, portanto, de desafios éticos inevitáveis.

Esses e outros desafios éticos foram discutidos num encontro internacional realizado em Washington (dezembro de 2000), que reuniu trinta eminentes personalidades, dentre as quais: prêmios Nobel, ex-presidentes, filósofos, líderes políticos, empresários e acadêmicos. O Encontro sobre *Ética e Desenvolvimento* foi uma iniciativa do presidente do BID, Enrique V. Iglesias, que encomendou a coordenação geral do evento ao autor deste livro.

O debate esteve cheio de ensinamentos úteis para a discussão existente na América Latina sobre as vias para o desenvolvimento. Apresentou vários direcionamentos centrais. O primeiro foi a necessidade de se assumir uma consciência crítica sobre os riscos da atual situação. O filósofo francês Edgard Morin ressaltou que estamos numa espécie de Titanic. É um mundo conduzido pela ciência, a tecnologia, o mercado e o lucro, que são motores poderosos, mas é um mundo ao qual falta ética, que é a única que possui uma bússola. Em lugar de sermos objetos passivos desse Titanic, temos que passar a sermos sujeitos, devolvendo à ética seu lugar central. O ex-presidente do Chile, Patricio Aylwin, observou que os elevados níveis de pobreza e de desigualdade de América Latina colocam obstáculos para o desenvolvimento, que são um perigo para a paz e constituem um escândalo moral, e que as tendências se revelam alarmantes. Georges Alley, diretor da OPAS, informou sobre as profundas iniquidades no acesso aos fatores determinantes de uma boa saúde, e este autor fez uma análise de como tem surgido uma nova iniquidade. Algumas pessoas têm o direito a formar uma família estável, e muitos, sob o peso da pobreza, do desemprego e da incerteza econômica, desistem de constituí-la ou não conseguem que perdure. O Monsenhor Martin, Secretário da Paz e da Justiça do Vaticano, afirmou que a pobreza ofende a dignidade humana, e que ela vai “contra a Divindade que criou o homem à sua imagem”.

Um outro direcionamento do debate foi o questionamento da visão reducionista do desenvolvimento. Joseph Stiglitz, ex-presidente do Banco Mundial, defendeu uma perspectiva mais ampla que, junto com o econômico, leve também em consideração as instituições, a política, o desenvolvimento humano e o meio ambiente. Questionou severamente os erros cometidos a partir de receitas unidimensionais que não funcionaram, e apelou para a

necessidade de se estabelecer um código ético para os assessores econômicos. O primeiro artigo desse código deveria ser a honestidade: não impor teorias econômicas que não possuam uma real validade empírica. Joan Prats, Diretor do *Instituto para la Gobernabilidad* da ONU, na Espanha, ressaltou que a almejada governabilidade democrática tem seu pilar naquilo que se realiza no campo da ética política, pois é nele que se geram a confiança e a desconfiança.

Um terceiro direcionamento teve a ver com uma chamada às atitudes éticas autênticas. O filósofo Peter Singer, da Universidade de Princeton, assinalou que Santo Tomás de Aquino indicou que, uma vez satisfeitas as necessidades básicas, o restante devia ser compartilhado com os pobres. Hoje, a margem para realizar esse compartilhamento nos países desenvolvidos é enorme e, no entanto, a ajuda real é mínima. Ele fez a seguinte reclamação:

uma nova ética deve ser introduzida em todos os níveis, desde as instituições financeiras, até as nações e os indivíduos. Aqueles que decidem sobre o destino de milhões de pessoas que vivem na absoluta miséria devem mostrar sua atitude contra a iniquidade e o egoísmo em sua própria vida.

O rabino Israel Singer, diretor do Congresso Judaico Mundial, ressaltou que devemos imitar a Divindade, cujos atributos centrais são o perdão e a busca da justiça. A pobreza constitui uma expressão crua da injustiça.

Um outro direcionamento da análise foi o das conseqüências da nova configuração da economia mundial. Foi destacada a magnitude das possibilidades produtivas e tecnológicas abertas, mas, ao mesmo tempo, foram salientados os graves desajustes. Sigrun Mogedal, secretária de Estado da Noruega, ressaltou que os mais vulneráveis estão sendo cada vez mais empurrados para a exclusão, e que seria

um imperativo ético que a equidade, a inclusão e a participação fossem colocadas no centro da agenda para o desenvolvimento. “Os países desenvolvidos ainda temos a tendência a considerar a ajuda como caridade [...] devemos falar mais abertamente sobre o fato de que ignorar os clamores dos pobres em outros países é uma violação de princípios dos direitos humanos”. Ela também exortou aos países desenvolvidos passarem das palavras aos fatos. Raul Alfonsín, ex-presidente da Argentina, destacou que “uma globalização não solidária se choca de forma recidiva com o desenvolvimento e com a independência dos países mais desprotegidos”. Ele assinalou que, sob o fundamentalismo economicista, o

Estado ineficiente tem se convertido num Estado irresponsável. Irresponsável com os pobres, os doentes, os ignorantes, os marginalizados, os idosos e as crianças. Um Estado que tem ficado à mercê de poderes fáticos que lhe impõem suas condições setoriais, e que terminam devorando-o. Se antes se tratava de um Estado obeso, agora é um Estado indefeso.

Uma última orientação do debate foi a das metas finais. Para o prêmio Nobel Amartya Sen, o objetivo a ser alcançado é o de que os seres humanos possam exercer uma liberdade real e propiciar as condições para a auto-realização. Isso depende do seu acesso à saúde, à educação, à participação e às oportunidades. Essas condições permanecem bloqueadas pela desigualdade. Algumas pessoas rejeitam, em nome da liberdade, que se conceda prioridade à equidade. Como uma das metas finais, foi formulado que: “Se a liberdade é realmente importante, não seria correto reservá-la para apenas uns poucos escolhidos. [...] Partindo da perspectiva da liberdade, a desigualdade é uma preocupação central”. Enrique Iglesias

encerrou o encontro assinalando que é necessário pensar na globalização da solidariedade e, da mesma forma, impulsionar por todas as vias a idéia-força da participação.

Um planeta cheio de oportunidades, mas onde morrem 30 mil crianças ao dia por causas que podem ser prevenidas, numa América Latina com mais de 220 milhões de pobres, realizou-se uma verdadeira “provocação” ao se pensar o desenvolvimento numa perspectiva ética, enfatizando a necessidade de reformular a visão apenas economicista do desenvolvimento, a necessidade de assumir responsabilidades éticas frente aos desafios sociais, e de criar regras de jogo mundiais mais justas, uma liberdade real e a revalorização da solidariedade e da participação. Na realidade, essas condições têm origens muito antigas. No livro mais lido pelo gênero humano, a Bíblia, está escrito: “Não pises no sangue do teu próximo” (Levítico, 19:16).

MAIS ÉTICA E MAIS DESENVOLVIMENTO

A Noruega é um dos líderes mundiais em transparência, e a corrupção quase não existe. Contudo, a legislação anticorrupção é reduzida. Isto porque a causa não está nas leis, mas nos valores sociais predominantes. Lá, um corrupto seria duramente excluído pela família, pelos vizinhos e círculos sociais. A Finlândia possui a mais reduzida taxa de detentos da Europa e, ao mesmo tempo, o menor número de policiais per capita do continente. A prevenção da criminalidade pode ser encontrada na cultura de valores, no acesso às oportunidades e no sistema aberto de prisões, que efetivamente reabilita. A Suécia quase tem erradicado a discriminação de gênero. Assim, uma opinião pública que considera a igualdade de gênero como um princípio, pressiona continuamente por mais avanços. O Canadá tem um dos

sistemas de saúde de melhor qualidade do planeta, e é totalmente inclusivo. A população não aceitaria nada diferente, pois considera o acesso a uma saúde de boa qualidade como um direito intocável, que deve ser sempre priorizado. A Holanda, os países nórdicos, Canadá e outros países que são líderes no contexto econômico-social possuem níveis elevados de equidade na distribuição da renda e no acesso à educação, à saúde e às oportunidades. Nas suas culturas, predomina uma atitude de rejeição às grandes desigualdades e de apoio à equidade. O quadro seguinte mostra como essas economias, que têm levado os valores éticos para a atividade econômica, e cujas políticas econômicas e sociais protegem toda a população, são líderes mundiais em aspectos fundamentais, mostrando com seu êxito que “uma economia mais humana” é possível:

QUADRO 20 - Desempenho de algumas das economias mais humanas (Posição dos países nórdicos e do Canadá nas Tabelas Mundiais de Desenvolvimento Humano, Transparência e Competitividade).

Países líderes em desenvolvimento humano	Países líderes em transparência	Países líderes em competitividade
1. Noruega	1. Finlândia	1. Estados Unidos
2. Suécia	2. Dinamarca	2. Finlândia
3. Canadá	3. Nova Zelândia	3. Taiwan
4. Bélgica	4. Islândia	4. Cingapura
5. Austrália	5. Cingapura	5. Suécia
6. Estados Unidos	6. Suíça	6. Suíça
7. Islândia	7. Canadá	7. Austrália
8. Países Baixos	8. Luxemburgo	8. Canadá
9. Japão	9. Holanda	9. Noruega
10. Finlândia	10. Reino Unido	10. Dinamarca
11. Suíça	11. Austrália	11. Reino Unido
12. França	12. Noruega	12. Islândia

Fonte: PNUD. *Indicadores de desenvolvimento humano, 2002*. Nova Iorque: PNUD, 2002. Disponível em: <<http://undp.org>>. *Indicadores de Transparência: transparência Internacional, 2002*. Disponível em: <<http://www.globalcorruptionreport.org>>. FORO ECONÓMICO MUNDIAL. *Indicadores de competitividade, 2002*. Disponível em: <<http://www.weforum.org>>.

Na raiz do sucesso se encontra o capital social. Que é o capital social e como ele é construído? Detectado por um dos estudos pioneiros de Putnam (Harvard), e hoje um dos campos do desenvolvimento mais pesquisados, a idéia abarca pelo menos quatro dimensões: os valores éticos dominantes numa sociedade; sua capacidade de associatividade; o grau de confiança entre os membros dessa sociedade; e a consciência cívica. Os resultados das medições econométricas são conclusivos. Quanto mais capital social, mais crescimento econômico a longo prazo, menor criminalidade, mais saúde pública, mais governabilidade democrática e melhor qualidade de sociedade. Essa noção não pretende substituir o peso dos fatores macroeconômicos no desenvolvimento, mas chama a atenção para que tais dimensões sejam somadas a esses fatores. O simples reducionismo economicista constitui uma visão estreita e conduz a políticas ineficientes. O Nobel de economia Amartya Sen ressalta: “Os valores éticos dos empresários e dos profissionais de um país (e outros atores sociais chave) fazem parte dos seus recursos produtivos”. Se eles são a favor do investimento, da honestidade, do progresso tecnológico e da inclusão social, esses valores serão verdadeiros ativos. Se, ao contrário, predomina a ganância rápida e fácil, a corrupção e a falta de escrúpulos se constituirão em passivos que bloquearão o avanço. A idéia tem sido acolhida hoje pelos principais organismos internacionais; dentre outros, o Banco Mundial, BID e as Nações Unidas têm criado áreas dedicadas a impulsionar o capital social.

Na América Latina e na Argentina, áreas de grande potencial, porém, sob o peso angustiante de gravíssimos problemas sociais, deveria ser prestada muita atenção aos aspectos mencionados. O UNICEF afirma que morrem anualmente na região 500 mil crianças por causas que podem ser prevenidas, e que mais de 9 milhões de crianças são pobres. Na Argentina, cerca de 75% das crianças se encontram abaixo da linha de pobreza, e 46% dos jovens de Buenos Aires e sua periferia estão desempregados.

Entre as causas existe hoje um consenso em destacar o fato de que é o continente mais desigual do planeta, o que é regressivo para o progresso econômico e social. O capital social pode ajudar. Ele se expressa em formas muito concretas que precisam ser fortalecidas na região e no país, e que podem desempenhar um papel muito importante. Uma dessas formas é o voluntariado. O trabalho voluntário equivale hoje à sétima economia do mundo em produto bruto, gerando bens e serviços sociais, e sem a ação desse voluntariado em organizações exemplares como *Caritas*, AMIA, a rede social, e muitas outras, todos os dados da Argentina seriam ainda piores. O atual exemplo de catadores de lixo juntando e entregando 900 kg de alimentos às crianças de Tucumán ainda mais pobres que eles mesmos, indica o imenso potencial da solidariedade dos voluntários. Uma outra materialização do capital social é a responsabilidade social do empresariado. Nos Estados Unidos, a pressão pública nesse sentido é crescente, e surgiu a tentativa de criar, junto aos usuais indicadores de qualidade, um ISO de qualidade social, permitindo aos investidores optar por empresas que a pratiquem. Na França, os fundos éticos estão se difundindo de forma crescente, e a Associação Cristã Ética e Investimentos pede para se investir em empresas que se destaquem em valores como os direitos humanos, o respeito e desenvolvimento da pessoa, e suas formas de implementação em países do Terceiro Mundo. Na Argentina, existe uma grande e latente reivindicação nessa direção. Uma recente pesquisa de opinião (mencionada pelo Terceiro Setor), detectou que 86,5% dos consumidores expressam que a responsabilidade social exerce peso ao definir suas compras, e 52,6% estão dispostos a pagar mais pelo preço de produtos de empresas socialmente responsáveis; e 77% pensam deixar de comprar as mercadorias das irresponsáveis. Outras expressões do capital social são o aumento da participação cidadã, e como sugerido por um recente estudo do Banco Mundial (Vozes dos Pobres), o fortalecimento das organizações dos

próprios pobres, abrindo-lhes oportunidades produtivas e contribuindo para sua capacitação.

Uma combinação entre políticas públicas transparentes e livres de toda corrupção, com um gerenciamento de primeira qualidade, que garanta para toda a população, é próprio de uma sociedade democrática; seu direito à alimentação, saúde, educação, trabalho e um capital social plenamente mobilizado que reforce e complemente essas políticas, pode desencadear círculos virtuosos na Argentina e na região. É possível que isso seja realizado? Os céticos freqüentemente afirmam que o contrato social se encontra desfeito em nossas sociedades. Todavia, quando se observa a impressionante explosão de condutas solidárias na Argentina de hoje, e o clamor generalizado por referências e valores éticos, pode afirmar-se que o mais importante é o contrato ético. O mandato bíblico de que somos responsáveis uns pelos outros, e que a indiferença frente ao sofrimento alheio é indigna, está a salvo. É desenvolvendo esse mandato que será possível avançar para a construção de uma sociedade de qualidade.

EM PROL DE UMA NOVA VISÃO DA POLÍTICA SOCIAL EM AMÉRICA LATINA*

A América Latina em Comoção

Em matéria especial de primeira página, o *The New York Times* alerta sobre a delicada situação vivida pela América Latina (Fórum, 13/07/02). Nela, destaca que existe um descontentamento generalizado, e que os “sonhos econômicos têm se transformado em demissões e recessão”.

* Uma versão inicial deste trabalho foi preparada pelo autor para o Simpósio organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, Brasil), por motivo da comemoração de seus cinquenta anos de existência.

Ressalta que “milhões estão fazendo ouvir suas vozes... contra o experimento econômico da última década... Muitos acreditam que as reformas têm enriquecido funcionários corruptos e multinacionais de idoneidade desconhecida, e que essas reformas têm falhado na melhoria de sua vida”. Em direção semelhante, Birdsall e De La Torre (2001) assinalam: “As sondagens de opinião pública no final dos anos noventa demonstraram que os latino-americanos opinavam que suas economias não estavam funcionando bem, que sua qualidade de vida era pior do que a das gerações anteriores, e que a pobreza alcançava índices sem precedentes”. A CEPAL (2002) afirma que “a situação existente em 2002 exibe com clara evidência a brecha que surgiu entre as expectativas do novo modelo econômico aplicado na região durante a década dos anos noventa, e as atuais perspectivas de crescimento”. Estima para 2002 uma queda do PIB de 0,8%, redução de 1,5% nas exportações, e novas diminuições nos investimentos estrangeiros. Mathews e Hakim (2001) descrevem a situação geral nos seguintes termos: “no final dos anos noventa, o futuro da América Latina parecia sombrio, em razão de quatro grandes problemas: “crescimento lento e irregular, pobreza persistente, injustiça social e insegurança pessoal”. Assinalam que, ao longo de dez anos, os países “tinham tentado aplicar, com vigor considerável, as dez políticas econômicas que configuram o Consenso de Washington... mas que os resultados estiveram abaixo das expectativas, e tornou-se necessária uma nova abordagem”.

As análises de fontes muito diversas apontam para uma América Latina em profunda comoção. A evolução dos fatos tem provocado fortes protestos sociais em numerosos países da região, que tomam formas diferentes de acordo com os contextos históricos. Contudo, existem, ao mesmo tempo, alguns dados esperançosos. De acordo com as sondagens,

apesar dos graves problemas econômicos, a grande maioria dos latino-americanos apóia firmemente o processo de democratização empreendido na região. Num mundo em que, dentre 190 países, apenas 82 possuem regimes democráticos, a América Latina surge como uma das regiões da Terra com maiores avanços nesse campo. Os críticos dados econômicos destruíram uma boa parte da “ilusão econômica”, mas os habitantes da região não têm cedido à ilusão pela democracia. O *Latinbarómetro* (2002) assinala que, longe de cair em tentações autoritárias, em quatorze países da região cresceu o apoio à democracia, apesar da crise. Um caso muito significativo é o da Argentina. Apesar das dramáticas quebras econômicas e sociais, o apoio à democracia cresceu durante o último ano. Um clamor muito concreto parece surgir dessas tendências. Na sua grande maioria, os latino-americanos não estão pensando em abandonar a democracia, não estão pedindo menos, porém, mais democracia. Uma sociedade civil cada vez mais articulada e ativa reclama uma real participação cidadã na elaboração das políticas públicas, na sua implementação com transparência e controle social, no aprofundamento da descentralização do Estado e outras metas semelhantes.

Essa combinação de metas, que se dá numa situação muito delicada, dada a incessante busca de soluções por meio da democracia, abre possibilidades de ação muito claras para as políticas de renovação. É premente refletir sobre novas idéias em aspectos cruciais como, dentre outros: como elaborar políticas econômicas mais humanas, como articular estreitamente as políticas econômicas com as sociais, como melhorar a equidade no continente mais desigual de todo o planeta.

A política social constitui um ator estratégico para o futuro em sociedades tão castigadas pela pobreza. Se, no seu conjunto, a sociedade adotar uma visão apropriada de seu papel e se forem adotadas as políticas corretas, gerenciadas com

eficácia, a contribuição delas pode vir a ser fundamental. Se, ao contrário, for adotada uma visão equivocada, com abertura de espaço para políticas frágeis e isoladas, a deterioração social continuará aumentando, com graves riscos de implosão.

Este documento tem por finalidade concentrar-se na situação social e em certas abordagens da política social de ampla circulação e forte influência, que se tornam imprescindíveis de serem revistas para poder avançar. Nesse sentido, o trabalho apresenta três etapas sucessivas. Em primeiro lugar, constrói um quadro básico de sensíveis problemas sociais que afrontam a região. Em seguida, apresenta certos mitos amplamente difundidos, tentando mostrar alguns de seus impactos regressivos sobre a política social. Finalmente, se extraem algumas conclusões para o futuro.

Algumas Tendências Preocupantes no Campo Social

O crescente protesto social na América Latina tem bases muito concretas. As tendências que podem ser observadas levam a uma profunda inquietude e elas implicam sérias dificuldades em relação a aspectos-chave da vida cotidiana para grandes setores da população. Dentre elas, podem ser destacadas as que se apresentam resumidamente a seguir:

A – A pobreza está aumentando

Segundo o Panorama Social da CEPAL (2001), a população situada abaixo da linha de pobreza representava 41% da população total da região em 1980, um índice muito elevado em relação às médias do mundo desenvolvido e dos países de desenvolvimento médio. Portugal, país que apresenta a maior pobreza dentro da União Européia, possui 22% de população pobre. Na América Latina, o índice piorou nas duas últimas décadas, e a porcentagem de pobreza passou, em 2000, para 44% de uma população muito maior.

As estimativas nacionais indicam que a pobreza tem alta presença em toda a região, com muito poucas exceções. Na América Central, 75% dos guatemaltecos são pobres, 73% dos hondurenhos, 68% dos nicaragüenses e 55% dos salvadorenhos. Cerca de 54% da população peruana é pobre, mais de 60% da equatoriana, 63% da boliviana e estima-se que mais de 70% da venezuelana. No México, não é menor do que 40%. Na Argentina, hoje mais da metade da população do país (53%) é pobre, e o simulacro da pobreza tem se deteriorado sensivelmente. Os que vivem na extrema pobreza representam uma proporção crescente da pobreza total. Os índices para os jovens são ainda muito piores (66,6%).

B – Os Sem-Trabalho

A pesquisa *Latinbarómetro* 2001 perguntou aos latino-americanos sobre sua situação em matéria de trabalho. Cerca de 17% responderam que não tinham emprego, e 58% se sentiam inseguros com respeito às possibilidades de mantê-lo. Três de cada quatro apresentam grandes dificuldades de trabalho. Os índices estatísticos testemunham a fragilidade do mercado de trabalho. Segundo os índices da CEPAL, o número total de desempregados passou de 6 milhões em 1980, para 17 milhões em 2000. Estima-se que a atual taxa de desemprego na região está acima de 9%. Ao que se soma uma tendência alarmante. A população empregada na economia informal tem crescido fortemente, em ocupações na sua maioria precárias. Em 1980, ela representava 40% da mão-de-obra não-ativa, e em 2000 passou a representar 60%.

A situação dos setores mais jovens da força de trabalho é particularmente problemática. As taxas de desocupação dos jovens equivalem a duas vezes às da desocupação geral em diversos países.

Mais de 20% da população jovem se encontra desempregada, o que significa uma desumana exclusão social já no início de sua vida produtiva.

C – A Situação Crítica da Infância

O discurso generalizado na América Latina lembra que as crianças devem constituir a prioridade, que a sociedade deve fazer todos os esforços para protegê-las. Isso não acontece. Os elevados índices de pobreza são ainda muito superiores entre as crianças. Enquanto a média de pobreza é estimada em 44%, ela afeta 58% das crianças menores de cinco anos de idade, e 57% das crianças na faixa etária de 6 a 12 anos. As expressões dessa situação são deletérias. Assim, segundo as estimativas da OIT (2002), 22 milhões de crianças menores de 14 anos trabalham forçados pela pobreza, em muitos casos, em condições que afetam seriamente a saúde e prejudicam a educação. Por outro lado, uma de cada três crianças da região está passando pela mais acerba das carências, que é a desnutrição; elas se encontram numa situação de “alto risco alimentar”. Como expressão máxima do desamparo da infância, cresce na região o número de meninos de rua, sem a menor proteção e sujeitos aos mais graves perigos, dentre eles o assassinato impune por parte de grupos de extermínio parapoliciais que evidenciam elementos ideológicos só comparáveis ao nazismo. Algumas recentes pesquisas realizadas pelo BID em Honduras indicam que, tal qual a outras vicissitudes, o número de meninos de rua cresce, alcançando a casa dos 20 mil na atualidade. Cerca de 60% sofre de depressão e 6 de cada 100 optam pelo suicídio. Nos últimos quatro anos, 1300 crianças e jovens foram assassinados. Cesare de la Rocca (BID, 2002), Diretor de um projeto inovador que abre alternativas para essas crianças no Brasil, o *Projeto Axé* da cidade de Salvador, ao definir mais precisamente a situação, afirma que, na realidade, eles não deveriam ser chamados de meninos de rua, o problema não está neles. Ressalta que “não existem meninos de rua, mas sim crianças fora da escola, da família e da comunidade”, e que é a sociedade inteira que está falhando.

D – O Direito à Saúde

O teste mais elementar do progresso social é o de assegurar para o conjunto da população o acesso ao direito humano básico que é o da saúde. Apesar de grandes esforços, os índices latino-americanos apontam para fortes disparidades entre zonas, setores da população, etnias e faixas etárias, bem como para significativas carências. Alguns problemas básicos, que os avanços da medicina permitiriam minimizar, continuam sendo freqüentemente observados nos setores pobres da região. Assim sendo, segundo alguns dados da OPAS (2002), uma de cada 130 mães morre na América Latina durante o período da gravidez ou no parto, ou seja, 28 vezes mais do que nos Estados Unidos. Cerca de 18% das mães dão à luz sem qualquer atendimento médico. Mesmo com os progressos alcançados, as distâncias entre os países e estratos em termos de mortalidade infantil são muito intensas. Na Bolívia, 83 de cada 1000 crianças morrem antes de atingir um ano de idade. No Canadá, essa taxa é de apenas 5,7. A OPAS estima que 190 mil crianças morrem anualmente na região por causa de doenças que podem ser prevenidas ou controladas, como as doenças diarreicas e as infecções respiratórias.

Esses dados estão associados à baixa cobertura em matéria de saúde: 218 milhões de pessoas carecem de proteção nessa área, 100 milhões não têm acesso a serviços básicos de saúde, e 82 milhões de crianças não recebem as vacinas necessárias. Um elemento vital, como a água, se encontra fora do alcance de amplos setores da população pobre: 160 milhões de pessoas não dispõem de abastecimento de água potável.

E – A Promessa de Mobilidade Social

Um dos pilares da democracia é a visão de que é possível, com esforço, melhorar a situação pessoal e familiar na sociedade. Em muitos países da região, essa legítima aspiração está se chocando com as duras realidades que têm

demonstrado o contrário. Ao invés de se ampliarem, as classes médias tendem a se reduzirem, e torna-se muito difícil permanecer nelas para vastos setores da população. O caso mais dramático é o da Argentina, onde, num curto espaço de tempo, tem se produzido uma destruição maciça de amplos setores dos estratos médios. Entretanto, esse não é o único caso; em outros países também essa deterioração é registrada, embora com menores níveis de intensidade. As classes médias, que são um motor potente do desenvolvimento, do progresso tecnológico, da criação de cultura, e que são ávidas por educação, se encontram historicamente encurraladas por políticas que lhes têm sido desfavoráveis, limitando suas possibilidades de desempenho no setor micro e médio empresarial, o acesso ao crédito ou à tecnologia e às proteções básicas. Na Argentina, esses processos fizeram com que um país, que em 1960 tinha 53% da população inserida na classe média, se reduzisse nos anos noventa – ou seja, em apenas dez anos, a transformação de sete milhões de pessoas, o equivalente a 20% da população de classe média – a “novos pobres”. Atualmente, os estratos médios constituem menos de 25% de sua população. Na busca da sobrevivência, vastos setores da classe média depauperada têm gerado uma economia de escambo. Observam-se diariamente pessoas catando lixo à procura de restos de alimentos e de material para ser reciclado. A emigração, que traz consigo o desarraigamento, a perda de laços familiares vitais, a destruição do capital social da pessoa, tem sido um outro caminho utilizado para fugir da falta de oportunidades. Tanto a pobreza, como a nova pobreza, tem alimentado uma onda de emigração sem precedentes.

F – A Família em Situação de Risco

Existe, na região, uma vítima silenciosa do aumento da pobreza, que é uma instituição reconhecida de forma unânime como pilar da sociedade, como base do desenvolvimento

peçoal, do amparo afetivo, e formadora de valores básicos: a família. Muitas delas não conseguem resistir às penúrias permanentes de recursos mais elementares ao prolongado desemprego, às ameaças cotidianas de incertezas econômicas, e terminam se desestruturando. Hoje, mais da quinta parte das famílias humildes da região tem ficado apenas com a mãe como cabeça do lar. Por outro lado, tem se registrado acentuado crescimento da taxa de recusa dos casais jovens a constituir famílias, diante dos sinais de interrogação com respeito ao trabalho, renda e moradia. As graves dificuldades econômicas pressionam, ao extremo, não só as famílias humildes, mas também as dos estratos médios. Criam-se assim condições que favorecem, dentre outros aspectos, uma via extremamente perversa, que é a violência doméstica. Os estudos do BID (BUVINIC, MORRISON, SCHIFTER, 1999) indicam um forte aumento dos indicadores a esse respeito na região. Segundo esses estudos, entre 30% e 50% das mulheres latino-americanas, dependendo do país em que vivem, sofrem de violência psicológica nos seus lares, e entre 10% e 35%, de violência física. Suas causas são múltiplas, mas claramente, o imenso estresse socioeconômico que envolve muitas famílias exerce uma significativa influência nessa situação.

G – Uma Sociedade cada vez mais Insegura

Os latino-americanos estão pagando muito caro pela deterioração social. Um dos custos mais visíveis e duros é o incessante aumento dos índices de criminalidade.

O número de homicídios cresceu em 40% na década de noventa. Cerca de 30 homicídios a cada 100 mil habitantes são registrados por ano, uma taxa equivalente a seis vezes a de países com criminalidade moderada como a da Europa Ocidental. O contínuo aumento desses índices tem convertido a América Latina na segunda área geográfica com maior criminalidade do planeta, logo depois da região mais

pobre, o Saara africano. Na sondagem *Latinbarómetro* 2001, dois de cada cinco entrevistados disseram que eles ou um membro de suas famílias tinham sofrido algum delito nos doze últimos meses.

Os custos econômicos dessa situação são muito elevados. Segundo os estudos do BID, o Brasil gasta em segurança, com fundos públicos e privados, 10,3% do seu PIB, o que significa um total superior ao PIB anual do Chile. A Colômbia gasta 24,7% do seu PIB com segurança, e o Peru 5,3%.

A esse respeito, a região parece estar continuamente inclinada a cair num raciocínio simplista. Nesse sentido, a criminalidade seria solucionada com o aumento cada vez mais intenso da repressão. Alguns eminentes especialistas, como Louis Vacquant (2000), advertem sobre a ineficácia e os riscos dessa via. Analisando os dados comparativos internacionais, não se observam correlações significativas entre o aumento da população encarcerada e a redução das taxas de criminalidade de médio e longo prazo. A simples repressão não atinge as causas básicas que estão por trás do problema. Por outro lado, como ressalta Vacquant, esse caminho pode levar à “criminalização da pobreza”, induzindo a opinião pública a começar a ver os pobres como criminosos em potencial e, em vez de tentar ajudá-los a sair dessa situação, procurar isolá-los. Em termos do perfil de uma sociedade, esse pode constituir um cenário muito perverso e sem saídas possíveis.

A outra via é a busca das causas profundas. É possível detectar fortes correlações entre a criminalidade latino-americana e, pelo menos, três variáveis. Em primeiro lugar, essa problemática parece estar altamente associada com as altas taxas de desemprego juvenil acima mencionadas. A criminalidade da região é observada entre pessoas muito jovens. Uma real abertura de oportunidades de integração no mercado de trabalho teria, com certeza, conseqüências muito significativas. Por outro lado, observa-se uma forte

correlação entre criminalidade e famílias desarticuladas. Um amplo estudo realizado nos Estados Unidos (Whitehead, 1993) fez a comprovação de que 70% dos jovens internados em centros de detenção juvenil provinham de famílias com o pai ausente. No Uruguai, Katzman (1997), ao pesquisar os menores internados no *Instituto Nacional del Menor*, revelou que apenas um de cada três fazia parte de uma família normal quando se produziram os acontecimentos que levaram à detenção. Os dados respondem a uma realidade: a família é uma instituição fundamental para a internalização de valores morais que afastem os jovens de condutas de delinquência. Em conseqüência, o bom funcionamento da família exercerá influência relevante para a prevenção dessas condutas.

Em terceiro lugar, observa-se uma alta correlação entre criminalidade e níveis de educação. O aumento da escolaridade atua como poderosa arma de prevenção da criminalidade.

A análise das causas conduz a uma direção muito diferente da abordagem simplista. A chave para atacar estruturalmente esse gravíssimo problema consiste em praticar determinadas políticas de abertura de oportunidades para os jovens como proteção à estrutura familiar e elevação da escolaridade.

H – A Maior Desigualdade do Planeta

Nos organismos internacionais, existe unanimidade em considerar que a América Latina é efetivamente a região mais desigual do planeta. Os dados disponíveis testemunham essa situação. Em termos internacionais, a estrutura da distribuição de renda é a mais regressiva.

A América Latina é a região onde os 5% mais ricos recebem mais do que em qualquer outra região: 25% da renda nacional; e a área onde os 30% mais pobres recebem menos: 7,5%. Possui a maior desigualdade social de todas as regiões.

Os 10% mais ricos da população regional detêm uma renda equivalente a 84 vezes a dos 10% mais pobres.

A iniquidade latino-americana não se manifesta apenas no plano da distribuição de renda. Ela também afeta outras áreas-chave da vida, como o acesso a ativos produtivos, o acesso ao crédito, as possibilidades de educação, saúde, e atualmente, a integração ao mundo da informática⁹. Essas desigualdades foram se acentuando em diversos países. Segundo diversas pesquisas, as políticas econômicas ortodoxas têm sido um fator relevante na sua intensificação¹⁰. Um caso muito ilustrativo é o da Argentina. No quadro que se segue, pode ser observada a evolução da desigualdade no país na década dos anos noventa até o ano 2000, quando foram aplicadas claras políticas de tendência ortodoxa.

**QUADRO 21 - Evolução da Polarização Social na Argentina
Distância entre os 10% de maior renda e os 10% de menor renda**

1986	12 VEZES
1993	18 VEZES
1995	22 VEZES
1998	24 VEZES
2000	26 VEZES
2001	28,7 VEZES

Fonte: *Equis Consultora*. Buenos Aires, Argentina: 2002

⁹ O autor analisa detalhadamente as diferentes iniquidades latino-americanas e sua dinâmica em KLIKSBURG, B. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. Brasília: UNESCO, Cortez Editora, 2000.

¹⁰ Dentre outros trabalhos que evidenciam essa relação entre desigualdade e políticas econômicas ortodoxas, encontram-se os trabalhos de BERRY, A. The income distribution trend in Latina América, *Latin American Research Review*. v. 32, n. 2, 1997. LATIMIR, O. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste, *Revista de la CEPAL*, n. 52, 1994. AYLWIN, P. et al. *Informe de la Comisión Latino-americana y del Caribe para el Desarrollo Social presidida por Patricio Aylwin*. Washington DC: BID, CEPAL, PNUD, 1995.

A desigualdade da região não é um problema a mais na lista dos problemas sociais descritos. Tudo indica que ela é uma causa-chave da “promessa latino-americana” não cumprida. Como acontece com freqüência, quando se pergunta como um continente dotado de recursos naturais de riqueza excepcional, de matérias primas estratégicas em quantidade suficiente, com fontes de energia barata, terras férteis e uma boa localização geográfica, possui indicadores sociais tão deprimentes. Uma das principais razões parece ser a dos impactos regressivos causados pelas altas desigualdades. Uma abundante literatura recente descreve esses impactos. Dentre outros, os trabalhos demonstram como eles reduzem a formação da poupança nacional, restringem os mercados impedindo a produção em escala e o aproveitamento de externalidades, permitem a formação de recursos humanos gerando marcadas iniquidades no seu interior (por exemplo, os chefes do lar dos 10% com maior renda possuem escolaridade média de doze anos, enquanto os 30% mais pobres têm apenas cinco anos), reduzem os níveis de governabilidade, destroem o clima interno de confiança e o capital social. As evidências mundiais comparativas demonstram que a desigualdade constitui abominável entrave para um desenvolvimento sustentado. A tal “promessa latino-americana” tem esbarrado nessa desigualdade.

É hora de Encarar os Mitos sobre a Política Social

Como atacar problemas tão graves, como os que aqui foram apresentados de forma resumida, que implicam a subutilização de boa parte dos recursos humanos da região, minam a governabilidade e entram em rota de colisão direta com os valores éticos nos quais a América Latina acredita, como a assistência às crianças e à família, oportunidades para os jovens e possibilidades de uma vida digna para todo cidadão? A política social surge como um instrumento crucial para

enfrentar tais problemas. Se os países da região contassem com políticas sociais integradas, coesas, descentralizadas, em gestão com a sociedade civil, participativas, transparentes, com padrões elevados de gestão social, elas poderiam transformar-se em instrumentos decisivos de mobilização produtiva, do resgate da dignidade e de integração social. Entretanto, esse caminho está sendo impedido, dentre outros aspectos, pela presença de diversos mitos.

1 – Primeiro Mito: o caráter supérfluo da política social

Com freqüência, um sopro de ilegitimidade percorre os contornos da política social na região. Certos setores influentes apresentam, expressa ou implicitamente, a visão de que ela constitui uma espécie de “concessão forçada” para a política. A mensagem transmitida é a de que os esforços deveriam ser concentrados no único caminho efetivo, que seria o crescimento econômico. De acordo com essa visão, a política social seria uma espécie de “custo forçoso” que, com freqüência, desvia recursos do esforço central. Essa abordagem tem sido algumas vezes declarada sinteticamente em termos verbais com a afirmação de que: “a única política social é a política econômica”.

Confrontada nessa difícil situação com uma ação permanente em deslegitimá-la, as possibilidades da política social permanecem reduzidas. Em primeiro lugar, deve-se argumentar, de forma permanente, sobre seu direito a existir. É natural que nessa condição de debilidade institucional, a política social seja uma vítima fácil dos contingenciamentos e ajustes orçamentários, que seja relegada a posições secundárias nos organogramas, e que seus representantes não façam parte nos espaços onde são tomadas as grandes decisões macroeconômicas.

Os fatos indicam que constitui um erro grave considerar a política social como supérflua. Em primeiro lugar, porque

a suposta concessão política não pode ser vista como tal. A política social faz parte da própria essência do funcionamento de uma democracia. Segundo as sondagens de opinião, a ação contra a pobreza é a primeira reivindicação da cidadania latino-americana, que, numa democracia, é a real depositária do poder. A cidadania requer políticas sociais incisivas, bem articuladas e eficazes. O fato de ouvi-la não constitui concessão, mas respeito ao sistema democrático.

Por outro lado, as experiências mundiais das últimas décadas têm demonstrado que, além de ser uma resposta para demandas legítimas, a política social é um aspecto fundamental da ação para um desenvolvimento sustentável. O crescimento econômico é imprescindível, e nele devem ser colocados os esforços máximos, mas os fatos indicam que apenas esse crescimento não resolve o problema da pobreza. Um dos mitos que ficaram pelo caminho é a “teoria do bolo”. A suposição da abordagem econômica convencional é a de que é necessário, primeiro, fazer o bolo econômico crescer, para que depois possa ser repartido com os mais desfavorecidos, de forma a tirá-los da pobreza. A realidade se encaminha numa outra direção. Se uma sociedade é muito desigual, como a latino-americana, e se suas políticas sociais são frágeis, mesmo quando se alcança o crescimento, ele não beneficia os setores pobres. O Instituto de Pesquisas do Banco Mundial, no seu informe *A Qualidade do Crescimento* (2000), se pergunta como se explica que países que tiveram taxas de crescimento semelhantes possam, contudo, apresentar resultados muito diferentes quanto aos avanços na melhoria de vida das pessoas, bem como em relação ao grau de sustentabilidade desse crescimento. Com base nisso, emerge um grande tema: a qualidade do crescimento. Um crescimento que beneficia principalmente uns poucos setores, que concentra ainda mais as oportunidades e a renda, que se realiza apenas em alguns centros urbanos, que dificulta o

desenvolvimento da pequena e média empresa e de outros empreendimentos de base, é muito diferente de um crescimento que produz pólos de desenvolvimento em todo o país, que potencializa a zona agrícola, melhora a equidade, dá impulso à pequena e média indústria e difunde a tecnologia. O primeiro tipo é caracterizado como um “crescimento distorcido”, com protelação da política social, que existe apenas para apagar grandes incêndios. O segundo tipo, o “crescimento compartilhado”, tem como um dos seus eixos uma política social que potencializa a população e aumenta suas possibilidades de integração ao modelo de crescimento. A política social constitui uma base estratégica para a obtenção da qualidade do crescimento que se deseja.

2 – Segundo Mito: a política social é um gasto

A terminologia está totalmente difundida e enraizada. Quando falamos do social, estamos nos referindo a um “gasto”, ou seja, recursos que se consomem. Assim, transmite-se uma visão que reforça o que já foi anteriormente ressaltado, de que o social, além de ser supérfluo é um gasto. A linguagem utilizada não é um aspecto de somenos; com frequência, ela expressa concepções subjacentes muito arraigadas.

A esta altura da experiência comparada sobre a política social, corresponde a indagação: ela é realmente um gasto?

No campo da saúde, a OMS aceitou o desafio. Convocou uma Comissão de eminentes economistas e especialistas para analisar as relações entre saúde e economia. O informe produzido, *Macroeconomia e Saúde* (2002), joga por terra algumas suposições generalizadas, e demonstra que alocar recursos para a saúde não é gastar, mas investir com níveis de retorno muito altos sobre o investimento inicial. A Comissão indica que o mito estabelece que, por si mesmo, o crescimento econômico melhoraria os níveis de saúde. Que, portanto, os esforços deveriam se concentrar nesse crescimento. A análise da história

recente mostra algumas realidades muito diferentes. Ao se examinar as economias mais bem sucedidas dos últimos cem anos, verifica-se que os fatos demonstraram o contrário. As grandes melhorias na saúde pública e na nutrição estiveram por trás das impressionantes arrancadas econômicas como ocorreu no sul dos Estados Unidos, e no rápido crescimento vivenciado pelo Japão no início do século XX, bem como no progresso registrado pelo sudeste asiático em 1950 e 1960. Fogel mostra estatisticamente que o aumento das calorias disponíveis para os trabalhadores nos últimos duzentos anos (em países como a França e a Inglaterra) contribuiu significativamente para o crescimento do produto bruto *per capita*. Diamond (2002) assinala que as recentes histórias de sucesso econômico como Hong Kong, Maurítânia, Malásia, Cingapura e Taiwan têm algo em comum: investiram fortemente em saúde pública, e ao cair a mortalidade infantil e aumentar a esperança de vida, seu produto bruto cresceu. Portanto, os bons níveis de saúde pública não são consequência, mas um pré-requisito para que uma economia possa crescer. Com uma população que apresenta problemas de saúde, o rendimento escolar cai, perdem-se muitos anos de possível vida ativa e os índices de produtividade se reduzem.

Os dados revelam que a alocação de recursos para a saúde, que é uma forma típica do chamado gasto social, efetivamente não constitui um gasto, mas um investimento líquido. Por outro lado, a Comissão estima que esse investimento tem uma taxa de retorno de 6 por 1.

Diversas análises indicam que a mesma situação pode ser observada em outra expressão básica do chamado gasto social, a educação. Numa sociedade democrática, a educação é um fim em si mesma. Por outro lado, é um recurso econômico decisivo no atual cenário econômico mundial. A excelência da capacitação da população de um país determina certos aspectos fundamentais de sua possibilidade de

desenvolvimento e absorção das novas tecnologias, bem como de seus níveis de competitividade. Como assinalado por Thurow (1996), transitamos para economias de “conhecimento intensivo”. As indústrias de ponta não se baseiam em recursos naturais, nem em capital físico, mas principalmente, em conhecimentos relacionados com as telecomunicações, biotecnologia, microeletrônica e a informática. Destarte, o autor destaca: “o conhecimento é a única fonte de vantagens relativas”. A educação é a via mestra para produzir e poder utilizar o conhecimento. A taxa de retorno sobre o investimento para as indústrias que investem em conhecimento e capacitação é o dobro das que concentram seus investimentos em instalações e equipamentos. O mesmo acontece em outros campos. Segundo os cálculos do UNICEF, um ano a mais de escolaridade para as meninas da América Latina poderia reduzir as taxas de mortalidade infantil em nove por mil. O aumento do capital educativo reduziria a gravidez na adolescência, melhoraria a capacidade de preparo da mulher durante o período pré e pós-parto e sua cultura para um adequado desempenho nutricional.

A estreita visão da política social como gasto deve abrir espaço para seu papel real. Alocar recursos para uma política social gerida com eficácia significa investir no desenvolvimento das potencialidades e das capacidades da população de um país. É um fim em si mesmo, e de forma paralela, é a ferramenta mais poderosa de desenvolvimento que se conhece.

3 – Terceiro Mito: é possível prescindir do estado

Além de supérfluas e de constituírem meros gastos, soma-se a essas características que têm sido freqüentemente associadas às políticas sociais, uma terceira: elas seriam, quase que por natureza, altamente ineficientes. Assim se fecha um

círculo que cria condições para pensar, como única alternativa, em substituição às políticas sociais públicas, o mercado, quer seja de forma total ou em grande medida. Na América Latina, esse raciocínio tem assumido com frequência a característica de uma “profecia auto-realizável”. Ao adotar a inutilidade do Estado como ponto de partida, essa visão tem conduzido à adoção de medidas que debilitaram significativamente a capacidade institucional, desarticularam organismos-chave, que propiciaram, de forma agressiva, o afastamento dos mais capazes do serviço público e desvalorizaram a função pública no campo social e em outras áreas. Em diversas realidades, um Estado corroído em suas bases organizacionais tem propiciado o cumprimento da profecia. Sua real capacidade de operação reduziu-se significativamente.

Contudo, as exigências da realidade têm conduzido os acontecimentos por um outro caminho. Stiglitz (2002) retrata sua própria experiência, com uma visão que provavelmente representa a de muitos outros especialistas, da seguinte forma:

Eu tinha estudado as falhas tanto do mercado, como do Estado, e não seria tão ingênuo para elaborar a fantasia de que o Estado podia resolver todas as falhas do mercado, nem tão bobo para acreditar que os mercados resolveriam, por si mesmos, todos os problemas sociais. A desigualdade, a paralisação das atividades, a poluição, nesses casos o Estado deveria assumir um papel preponderante.

Na região mais desigual do planeta e que apresenta altos índices de desemprego, o papel social da política pública é estratégico. Assim, enfrentar as desigualdades significa implementar políticas públicas bem gerenciadas que transformem em realidade os temas que suscitam consenso na região: educação, saúde e trabalho para todos. A esse tema

podem ser hoje acrescentados outros, como democratização do crédito, fomento à pequena e média empresa e a universalização do acesso à informática e à Internet.

Segundo a experiência indica, o mercado, que possui um amplo potencial produtivo, mas que, simultaneamente, está sujeito a graves falhas, como a substituição da competição pelos setores monopolizados ou oligopolizados, não se encontra em condições de fornecer respostas para essas necessidades peremptórias. Por exemplo, ao destacar suas limitações no campo da saúde, o Informe da OMS sobre *Macroeconomia e Saúde* (2001) afirma que as doenças típicas dos pobres não interessam aos grandes laboratórios, pois não são atraentes em termos de mercado. Assim, embora 2 bilhões de pessoas sofram de tuberculose latente e 16 milhões são portadores dessa doença, o último medicamento contra ela surgiu no mercado em 1967. Um estudo da *American Medical Association* concluiu, acerca das doenças tropicais que afetam em maior parte os setores humildes, que entre 1975 e 1997 apareceram apenas treze novos fármacos; a metade, produto de pesquisas veterinárias.

No terreno da educação, problemas muito sensíveis, como a alta iniquidade decorrente do fato de que menos de 20% das crianças da região freqüentam o ensino infantil, que é um nível de formação hoje obrigatória no mundo desenvolvido, não encontram solução dentro dos esquemas de mercado porque, na sua grande maioria, trata-se de crianças de famílias sem recursos. As crianças não têm possibilidades de acesso a esse nível de ensino, a não ser que surjam das políticas públicas.

A cidadania capta com clareza essa realidade. Na sondagem *Latinbarómetro* 2001, ao perguntar se o Estado não pode resolver nenhum dos problemas que os próprios entrevistados identificaram, apenas 6,6% respondeu que pensam dessa maneira. Cerca de 53,2% consideram que o

Estado pode resolver todos, a maioria, ou muitos problemas. Existe uma crescente expectativa, criada pelas frustrações, por políticas públicas ativas, especialmente no campo social, que sejam gerenciadas com eficiência e transparência.

Será que elas são possíveis? Henry Mintzberg, um eminente pensador empresarial, assinala na *Harvard Business Review* (1996) que não entende por que não, que a ineficiência não é exclusiva a nenhum setor particular da economia, e ironiza a idéia de que o melhor governo é o não-governo ao afirmar que “é o grande experimento dos economistas que nunca tiveram que gerenciar nada”.

4 – Quarto Mito: a contribuição da sociedade civil é mínima

Assim como a política social pública é desqualificada, o raciocínio circulante tende a menosprezar as possibilidades de aporte da sociedade civil para a ação social. Esse raciocínio transmite a mensagem de que tal aporte é meritório simbolicamente, mas que equivale a uma caridade. Ele não resolve nenhum problema relevante e, em consequência, não merece apoio especial.

Uma visão que tem cada vez maior peso nas análises sobre o desenvolvimento em nossos dias, a de capital social, deixa muito a descoberto o caráter regressivo desse mito. O capital social tem permitido colocar no foco do desenvolvimento alguns fatores pouco considerados, como a confiança interpessoal, a capacidade de associativismo, a consciência cívica e os valores éticos (Kliksberg 2001). As medições estatísticas indicam que esses fatores exercem um peso direto nos desempenhos macroeconômicos, produtivos, políticos e sociais dos países. Dentre outras expressões do capital social, podem ser encontrados o voluntariado e a responsabilidade social da empresa privada.

Segundo as estatísticas, o voluntariado constitui atualmente a sétima economia do mundo em produto bruto gerado. Em diversos países desenvolvidos, ele gera mais de 5% do PIB em bens e serviços principalmente sociais. Em países como a Noruega, Suécia, Holanda, Israel, Canadá, Estados Unidos e outros, uma gigantesca rede de organizações baseadas no trabalho voluntário presta uma gama muito extensa de serviços para os setores mais frágeis da população, como os sem-teto, as crianças, a família, os imigrantes, os deficientes e os idosos. A responsabilidade social do empresariado começa a ser avaliada nas medições de qualidade das empresas, e têm aparecido os primeiros fundos de investimento que solicitam aos aplicadores que comprem ações apenas das empresas que possuem os melhores índices de responsabilidade cidadã.

Marginalizado pelo mito, o capital social, este formidável capital latente de uma sociedade, que, ao mesmo tempo impregna essa sociedade de solidariedade, deve ser resgatado, valorizado e impulsionado.

5 – Quinto Mito: a desqualificação dos pobres

O Banco Mundial realizou pesquisa em grande escala junto aos setores pobres do mundo (Banco Mundial 2000). Nela, explicaram que a pobreza não é apenas uma carência de recursos básicos. Também destrói ou corrói as famílias, e causa danos psicológicos e afetivos. Enfatizaram, sobretudo, o fato de que ela é atentatória contra a própria dignidade do ser humano. Uma de suas vivências centrais constitui o “olhar desvalorizador” que converge sobre os mais pobres dos diversos setores da sociedade. Eles são vistos como seres inferiores, quase subumanos, pela sua pobreza material. O que afeta sua auto-estima e sua dignidade.

Ao serem interrogados sobre as organizações em que depositavam mais confiança, colocaram, em primeiro lugar em sua escala, as organizações dos próprios setores pobres. Um

dos elementos que sustenta essa posição é o fato de que nessas organizações os pobres realmente participam e recuperam sua confiança em si mesmos e na sua comunidade. As recomendações dos pesquisadores foram no sentido de superar os padrões tradicionais da política social, e a de investir no fortalecimento das capacidades de organização dos pobres, mediante a capacitação de suas lideranças, infra-estruturas para atividades em sociedade, desregulamentação jurídica e outros meios.

Sob o mito que desvaloriza os pobres, e se autojustifica ao aprofundar sua exclusão, surge a possibilidade de uma política ativa de concessão de poderes cidadãos para suas comunidades e organizações. Como foi destacado por Brown (2002), Administrador Geral do PNUD, “uma fonte central da pobreza é a própria falta de poder dos pobres”. O “empoderamento” pode permitir a recuperação de sua voz, uma voz que está sendo sufocada pelo mito.

A Ética da Urgência

Torna-se urgente, na América Latina, recuperar plenamente a política social para empreender a luta contra as violentas situações de pobreza que agoniam grande parte da população, dentro de um continente exuberante em riquezas potenciais.

Para tanto, será necessário superar os mitos que foram aqui resumidos, bem como outros semelhantes, que estão muito vinculados a uma visão estreitamente economicista e reducionista do desenvolvimento, que tem produzido escassos resultados e que, em diversos casos, conduziu a graves erros.

Na atualidade, essa visão está sendo vivamente questionada em nível internacional. Partindo do paradigma de desenvolvimento humano das Nações Unidas, que propõe um desenvolvimento cujos avanços sejam medidos por indicadores que evidenciem uma melhoria de certos aspectos substanciais da vida cotidiana das maiorias, passando pelo

ajuste com rosto humano do UNICEF, e pelas críticas de diversos setores ao Consenso de Washington, até a concepção do desenvolvimento como crescimento da liberdade de Amartya Sen, múltiplas abordagens exprimem a necessidade de articular um desenvolvimento integral e com equidade.

Todas elas concedem um lugar estratégico a uma política social ativa e valorizada.

Frente a seus opositores, a necessidade de uma vigorosa política social pode exibir, junto a seu caráter-chave para um desenvolvimento sustentável, uma legitimidade ética que constitui a base de seus fundamentos. Desde os textos bíblicos, pilares de nossa civilização, já se estabelecia, não apenas que a pobreza é uma ofensa para a dignidade do ser humano, que é uma criação da divindade, mas que as grandes desigualdades são um atentado contra a moral básica, da mesma forma que também prescreviam certas normas detalhadas de política social. O Antigo Testamento contém, desde um sistema fiscal completo para financiar a ajuda aos mais fracos, o dízimo, até regulamentações da propriedade, proteção ao trabalhador, orientações para a ajuda ao próximo, preceitos para assegurar que se respeite a dignidade dos pobres, e múltiplas outras normas semelhantes. A voz dos Profetas se levanta na Bíblia para exigir “não deverá haver pobres entre vós” (Deuteronômio, 15:4). Não é a voz de um oráculo, mas de uma exigência moral. Ela está assinalando que a eliminação da pobreza depende de todos, da comunidade organizada e de cada pessoa. Uma chamada similar está exposta também no Novo Testamento.

Construir um modelo de desenvolvimento integral, produtivo e equitativo que seja orientado pelos valores éticos básicos, e mobilizar, como um dos seus eixos, uma política social de novo cunho, baseada em alianças entre políticas públicas, sociedade civil, e organizações dos desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente e bem

gerenciada, estabelecer a superação da pobreza e da iniquidade como prioridades fundamentais, parecem constituir o grande desafio que este continente tem pela frente.

Por outro lado, mais uma consideração ética precisa ser observada: não se pode esperar mais. Existe uma “ética da urgência” que deve ser aplicada já. Muitos dos danos que a pobreza causa são irreversíveis. Dia após dia, se produzem vítimas irrecuperáveis, mães que falecem ao dar à luz, crianças desnutridas cujas capacidades neuronais são atingidas para sempre pela fome, jovens sem oportunidades à beira do delito, famílias destruídas pela pobreza. O campo social não admite protelações como outros. Como o Papa João Paulo II (1999) afirma: “o problema da pobreza se transforma em algo urgente que não pode ser deixado para amanhã”.

A América Latina pode avançar por essa via que se vislumbra no horizonte, ou por outra, porém correndo muitos riscos. Esse é o último mito que este trabalho pretende colocar em foco. Existem certos setores de nossas sociedades que, sem intenção, estão começando e perder a sensibilidade frente aos males da pobreza. Estão acostumando-se, sem nenhuma reação, a presenciar o espetáculo dos meninos morando nas ruas, dos idosos abandonados, dos jovens sem saídas, a ver tudo isso como uma espécie de fato da natureza, “como se estivesse chovendo”. Estão perdendo a capacidade de indignação frente à injustiça, um dos dons centrais do ser humano. O resgate dessa capacidade será a base para uma luta por um desenvolvimento inclusivo.

Referências do Capítulo:

ALTMAN, D. Small picture approach to a big problem, poverty, *The New York Times*, 20 Aug. 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO.
Boletins do BID, Washington DC: BID, 21 mai. 2002.

_____. *Informe de progresso econômico e social*. Washington DC: BID, 1998.

_____. *Violência doméstica: informativo especial*. Washington DC: BID, 1997.

BIRDSALL, N.; DE LA TORRE, A.; MENEZES, R. *El Disenso de Washington*. Washington, DC: 2001.

BROWN, M. *Apresentação mundial do relatório sobre desenvolvimento humano*, 2002. Manila: PNUD, 24 jul. 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Entrevista de imprensa de seu Diretor Geral, José Antônio Ocampo*. Santiago do Chile: CEPAL, 1 ago. 2002.

_____. *Panorama social de América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001.

DIAMOND, J. Why we must feed the hands that could bite us, *The Washington Post*, 13 Jan. 2002.

FORERO, J. Still poor, Latin Americans protest push for open markets, *The New York Times*, 19 Jul. 2002.

FUNDO CARNEGIE PARA A PAZ INTERNACIONAL E O DIÁLOGO INTERAMERICANO. Washington.

JOÃO PAULO II. *Discurso em Elk*. Polônia: 8 jun. 1999.

KATZMAN, R. Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, ago. 1997.

KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Brasília: UNESCO, Cortez Editora, 2002.

_____. *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2002*. Santiago do Chile: Latinbarómetro, 2002.

MATHEWS, J. T.; HAKIM, P. *Prefácio ao dissenso de Washington*, 2002.

MINTZBERG, H. Managing government, governing management, *Harvard Business Review*, May-Jun. 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Informe anual*. Genebra: OIT, 2002.

STIGLITZ, J. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus, 2002.

THUROW, L. C. Preparing students for the coming century, *The Washington Post*, 7 abr. 1996.

VACQUANT, L. *Las cárceles de la miséria*. Buenos Aires: Editorial Manantial, 2000.

WHITEHEAD, D. WHITEHEAD, B. Don Quayle was right, *The Atlantic Monthly*, New York: Apr. 1993.

WORLD BANK. *The Quality of Growth*. Washington DC: World Bank, 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Macroeconomics and Health*. Geneva: WHO, 2002.

BIBLIOGRAFIA

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática: sexto año de enseñanza primaria. In: _____. *Unidad de medición de resultados educativos*. Montevidéo: ANEP, 1996.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The political economy of growth, *Economic Review*, v. 8, n. 3, 1994.

ALLEYNE, G.; ROSENTHAL, G. Preface. In: _____. *Health, Social Equity, and Changing Production Patterns in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: PAHO, CEPAL, 1998.

ALTIMIR, O. *Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste*. Revista da CEPAL, Santiago do Chile: CEPAL, n. 52, 1994.

ANINAT, E. Addressing equity issues in policy making: principles and lessons from the Chilean experience. In: CONFERENCE ON ECONOMIC PUBLIC POLICY AND EQUITY. New York: IMF, 8 – 9 Jun. 1998.

ATKINSON, A.B. Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries. In: CONFERENCE ON ECONOMIC PUBLIC POLICY AND EQUITY. New York: IMF, 8 – 9 Jun. 1998.

AYLWIN, P. et al. *Informe da Comissão Latino-americana e do Caribe sobre o desenvolvimento social*. Washington DC: BID, CEPAL, PNUD, 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO.
Violência doméstica. informe especial. Washington DC: BID, 1997.

_____. *Informe do progresso econômico e social dedicado à desigualdade*. Washington DC: BID, 1999a.

_____. *Infância*: informe especial. Washington DC: BID, mar. – abr. 1999b.

_____; ESCRITÓRIO DO ECONOMISTA-CHEFE.
Progresso econômico e social. Washington DC: BID/OCE, 1996.

_____; _____. *Progresso econômico e social*. Washington DC: BID/OCE, 1998.

BANCO MUNDIAL. *América Latina y la crisis mexicana*: nuevos desafíos. Washington DC: Banco Mundial, 1995.

BENABOU, R. Inequality and growth. In: BENABOU, R.; BEN, S.; ROTENBERG, J. (Ed.). *NBER Macroeconomics Annual*. New York: MIT, 1996.

BERRY, A. The income distribution threat in Latin America, *Latin American Research Review*, v. 32, n. 2, 1997.

BIRDSALL, N. Comentando sobre la enseñanza en Japón. In: EMERGI, L.; NÚÑEZ DEL ARCO, J. (Ed.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XX*. Washington DC: BID, 1998.

_____. Quality and inequality in Latin American education. PUTTING EDUCATION FIRST CONFERENCE, Washington, DC, 15 Nov. 1994. In: PURYEAR, J. *La educación en América Latina*: problemas y desafíos. Washington DC: PREAL, 1997.

_____; HECHT, R. M. *Swimming Against the Tide*: strategies for improving equity in health. Washington DC: World Bank, 1995.

_____; LONDOÑO, J. L. Assets inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction, *American Economic Review*, Washington DC: May 1997.

_____; ROSS, D.; SABOT, R. La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina. In:_____; _____. *Oikos*. Buenos Aires: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires, 1996.

BERMÚDEZ, I. En Capital y Gran Buenos Aires hay casi 4 millones de personas pobres, *Clarín*, Buenos Aires: 13 ago. 2001.

BRUTLAND, G. H. Alocución. In: 25ª CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA, COMITÉ REGIONAL PARA LAS AMÉRICAS, 50ª SESIÓN. Washington DC, 21 – 25 set. 1998. Washington DC: OMS, 1998.

BUVINIC, M.; MORRISON, A.; SHIFTER, M. Violence in the Americas. In: MORRISON, A. BIEHL, M.L. *Too Close to Home*. Washington DC: IDB, 1999.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Panorama social de América Latina, 1997*. Santiago do Chile: CEPAL, 1997.

_____. _____. 2000. Santiago do Chile: 2000, CEPAL, 2000.

_____. CENTRO LATINO-AMERICANO DE DEMOGRAFIA. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, CLAD, BID, 1996.

COLEMAN, J. *Foundations of Social Theory*. New York: Harvard University Press, 1990.

COMINETTI, R.; RUIZ, G. Evolución del gasto público social en América Latina 1980-1995, *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile: n. 80, 1996.

DE IBARROLA, M. Dinámicas de transformación de los sistemas educativos. In: PURYEAR, J. M.; BRUNNER, J. J. (Ed.). *Education, equity and economic competitiveness in the Americas*, v. 2. Washington DC: OEA, 1995.

DEININGER, K.; SQUIRE, L. *New Ways of Looking at Old Issues: inequality and growth*. Washington DC: World Bank, 1996.

DELORS, J. et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília: UNESCO, MEC, Cortez Editora, 1998.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS LABORALES DEL ESTUDIO MORA Y ARAUJO, NOGUERA & ASOCIADOS. Encuesta de Niveles de Empleo en el Gran Buenos Aires, jun. 1997. In: KRITZ, E. *Empleabilidad y vulnerabilidad social*, 1997. (mimeografiado).

DUNNE, N. Fees issue entangles US debt relief plan. *The Financial Times*, Londres: 18 Out. 2000.

FAIGÓN, I. El voluntarismo en la sociedad israelí. In: KLIKSBERG, B. (Ed.). *La lucha contra la pobreza en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

FELDMAN, D. *Novedades educativas*. Buenos Aires: 1996.

FONDO DE POBLACIÓN MUNDIAL. *Informe sobre población mundial, 2000*. Nueva York: UNFPA, 2000.

FRENCH DAVIS, R. Reformar as reformas en América Latina, *El País*, Madrid: 30 jun. 2000.

FUENTES, C. *Introdução do Informe da Comissão Latino-americana e do Caribe sobre o Desenvolvimento Social*. Washington DC: CEPAL, PNUD, BID, 1995.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Menores en circunstancias especialmente difíciles*. Caracas: UNICEF, 1992.

GOLEMAN, D. *Inteligência emocional*. 15.ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1995.

HARBISON, R. W.; HANUSHECK, E. A. *Educational performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil*. New York: Oxford University Press, 1992.

HAVEL, V. *Discurso Inaugural da Assembléia Conjunta do FMI e Banco Mundial*. Praga: FMI, Banco Mundial, 2000.

HIRSCHMAN, A. Against parsimony: three essay ways of complicating some categories of economic discourse. *American Economic Review*, mai. 1984.

KATZMAN, R. Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, n. 62, Santiago do Chile: CEPAL, 1997.

KLIKSBERG, B. (Ed.). *El desarrollo humano en Venezuela*. Caracas: PNUD, Monte Ávila, 1995.

KRITZ, E. *Empleabilidad y vulnerabilidad social*. Buenos Aires: 1997. (mimeografado).

KUSNETZ, S. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Gustavo Gili, 1970.

LAGOS, R. *Crece con igualdad: discurso proferido em Curanilahue, Chile*, 20 set. 1999.

LASPRIELLA, E. Equity in Health in LAC. *Country Studies: Ecuador*. Washington DC: Banco Mundial, 1998.

LEIBOWITZ, Y. *Breves reflexiones bíblicas*. Caracas: AIV, 1999.

MINTZBERG, H. Managing government. Government management, *Harvard Business Review*, mai. / jun. 1996.

MULLIGAN, M. Latin America sees optimism fade, *The Financial Times*, London: 10 May 2000.

MUSGRAVE, P. *Public and private roles in health*. Washington DC: World Bank, 1996. (Discussion paper; 339).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *La salud para todos en el siglo XXI*. Genebra: OMS, 1998.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE. *Gasto nacional y financiamiento del sector salud en América Latina y el Caribe: Desafíos para la década de los noventa*, Washington, DC: OPAS, 1994.

_____. *Situación de salud en las Américas: indicadores básicos 2000*. Washington DC: OPAS, 2000.

PANAMERICAN HEALTH ORGANIZATION. ECONOMIC COMMITTEE FOR LATIN AMERICA. *Health, Social Equity And Changing Production Patterns In Latin America And The Caribbean*. Washington DC: PAHO, 1998.

PEARLSTEIN, S. World Bank rethinks poverty. *The Washington Post*, Washington, DC: 13 Sep. 2000.

PFAFF, W. The West globalization drive is proving a massive failure, *International Herald Tribune*, London: 29 Sep. 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desarrollo humano en Chile: las paradojas de la modernización*. Santiago do Chile: PNUD, 1998.

_____. *Relatório sobre desenvolvimento humano, 1998*. Brasília: PNUD, 1998.

_____. _____, 2000. Brasília: PNUD, 2000.

_____. *Superar la pobreza humana*. Nova Iorque: PNUD, 2000.

_____. UNIÃO EUROPÉIA. *Informe del proyecto Estado de la Región*. San José: PNUD, União Européia, 1999.

PURYEAR, J. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. Washington DC: PREAL, 1997.

PUTNAM, R. *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela: Galac, 1994.

RAMA, G. Los modelos y la experiencia latinoamericana. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Reforma social y pobreza*. Washington DC: BID, PNUD, 1993.

_____. *La reforma educativa en Uruguay*. Montevideu: Administración Nacional de Educación Pública, 1998.

ROHATYN, F. Sobre la globalización, *The Financial Times*, London: 17 Sep. 2000.

SALAS, F. Citação de George Alleyne. In: _____. Salud, educación, inequidad, *El Mercurio*, Santiago do Chile: 23 dez. 1998.

SCHIEFELBEIN, E. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. In: CONFERENCIA ANUAL DEL BANCO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO. Washington DC: Banco Mundial, 1995.

SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

_____. Mortality as an indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, Jan. 1998a.

_____. Teorías del desarrollo e principios del siglo XXI. In: EMMERIJ, L.; NÚÑEZ DEL ARCO, J. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington DC: BID, 1998b.

SINGER, P. The Singer solution to world poverty. *The New York Times Magazine*, New York: 5 Sep. 1999.

SOMAVIA, J. Intervenção. In: DÉCIMA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO, 16 fev. 2000. Nova Iorque: UNCTAD, 2000.

SOLOW, R. Mass unemployment, as a social problem. In: BASU, P. S. *Choice, Welfare and Development*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

STALLINGS, B. Palestra. In: SÉTIMO CONGRESSO DE ECONOMISTAS DE AMÉRICA LATINA E O CARIBE, Rio de Janeiro, 1999.

STERN, N. Quotation. In: PEARLSTEIN, S. World Bank rethinks poverty, *The Washington Post*, Washigton DC: 13 Sep. 2000a.

_____. Empowerment leads to enrichment. *The Financial Times*, London: 9 Oct. 2000b.

STIGLITZ, J. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post Washington, *Reforma y Democracia*, Caracas: n. 12, 1998.

TAYLOR, C. *The ethics of authenticity*. Boston: Harvard University Press, 1995.

THOMAS, V. Why quality matters, *The Economist*, London: 7 Out. 2000.

THUROW, L. Preparing students for the coming century. *The Washington Post, Education Review*, 7 Apr. 1996.

TOCKMAN, V. El desempleo no se va de América Latina, *Clarín*, Buenos Aires: 18 dez. 1998.

TODD, H. *Women at the Center, Grameen Bank Borrowers after One Decade*, London: Bouldabr Westviews Press, [200?].

TOURAINÉ, A. Por una nueva política social. *El País*, Madrid: 4 Ago. 1997.

VACQUANT, L. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

VERRIER, R. Declarações do Presidente da Associação de Economistas da América Latina e o Caribe. In: VII CONGRESSO DE ECONOMISTAS DE AMÉRICA LATINA E O CARIBE, Rio de Janeiro, 10 set. 1999.

WAGSTAFF, A.; VAN DOORSLAER, E. *Inequities in Health: methods and results for Jamaica*. Relatório de pesquisa. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

WHITEHEAD, D.; WHITEHEAD, B. Dan Quayle was right, *The Atlantic Monthly*, New York: Apr. 1993.

WORLD BANK. Investing in health. In: _____. *World Bank Development Report*, Washington DC: World Bank, 1993.

_____. *The State in a Changing World*. Washington DC: World Bank, 1997.

_____. *The Voices of Poor*. Washington DC: World Bank, 2000a.

_____. *The Quality of Growth*. Washington DC: World Bank, 2000b.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The World Health Report, 2000*. Geneva: WHO, 2000.

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](#)