

Direitos sociais, viés para a reconstrução democrática*



Durante a década de 1990, as políticas econômicas argentinas se caracterizaram pelo aprofundamento do modelo neoliberal promovido pelas instituições multilaterais de crédito. Nesse período, o governo garantiu a manutenção de câmbio extremamente elevado, financiado em grande medida pelo alto endividamento e sem nenhuma relação com a estrutura produtiva do país.¹

Nesse contexto, foi possível garantir uma alta rentabilidade aos setores de serviços públicos e financeiros, que, depois de um processo de privatizações, foram oligopolizados por empresas privadas de capitais externos. Isso incluiu a privatização da maioria dos serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, gás, telefonia e petróleo. Por sua vez, a transferência maciça de empresas públicas para mãos privadas coincidiu com um processo em que a economia foi cada vez mais concentrada e controlada por estrangeiros.

Tal situação, combinada com a completa liberalização da conta de capitais, permitiu a remessa de divisas para o exterior sem nenhum tipo de restrição. O resultado disso é a existência, nesse âmbito, de um montante de capitais originados da Argentina equivalente à dívida externa do país.² Essa conjuntura tornou-se cada vez mais insustentável e desembocou, no fim de 2001, na desvalorização do peso em relação ao dólar³ de quase 75% e na declaração de inadimplência de grande parte de sua dívida externa.

A desvalorização argentina foi causada, em grande parte, pela Lei da Conversibilidade, que fixou o valor do peso ao dólar dos Estados Unidos. Esse tipo de câmbio inflexível – proposto

inicialmente para reduzir a alta inflação – foi mantido até as últimas conseqüências pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela comunidade financeira e foi avaliado como a chave da estabilidade. Entretanto, o valor do peso subiu simultaneamente ao do dólar, reduzindo, de modo artificial, o preço das importações e aumentando o déficit da balança de pagamentos de tal forma que a situação tornou-se insustentável para os investidores. A fuga maciça de capitais em 2001 selou finalmente o destino do país.

Indicadores alarmantes

Essa crise econômica, somada à crise política e social, foi produzida, entre outros fatores, por cinco anos consecutivos de recessão e provocou a renúncia do então presidente Fernando de la Rúa. As reivindicações de mudanças, expressas dramaticamente pela sociedade em dezembro de 2001, foram mantidas inalteradas durante o governo de transição dirigido por Eduardo Duhalde, limitado a administrar a crise, sem implementar soluções alternativas à erosão dos direitos sociais de setores cada vez mais amplos da população. Ao contrário, em alguns casos, o governo promoveu medidas regressivas.

As variáveis sociais ficaram totalmente fora de controle, consequência de um processo caracterizado pela concentração de riqueza e aumento inédito da pobreza. Nesse marco, a falta de medicamentos e o desabastecimento de insumos básicos nos hospitais públicos foram um dos elementos mais importantes para evidenciar a crise socioeconômica.

Durante a última década, o número de pessoas que desceu abaixo da linha de pobreza e da linha de pobreza extrema (indigência) aumentou de forma lenta e contínua. O desenvolvimento das variáveis sociais demonstra que, além de levar os índices de pobreza e de pobreza extrema a patamares incompatíveis com o sistema democrático, as políticas econômicas implementadas mais recentemente não fizeram nada.

Em outubro de 2002, 57,5% da população – em torno de 20,7 milhões de pessoas – vivia abaixo da linha de pobreza, de acordo com a Pesquisa Permanente de Domicílios (PPD) feita

* Artigo baseado em relatório preparado por Luis Campos, Jimena Garrote e Gabriela Kletzel, integrantes do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels).

1 Em 1991, a dívida externa do setor público argentino era de US\$ 58,588 bilhões. Em março de 2003, o montante subiu para US\$ 136,967 bilhões. Fonte: "Balance de pagos del I trimestre de 2003", Indec, junho de 2003.

2 Uma comissão da Câmara de Deputados nacional assinalava que os valores de residentes argentinos(as) no exterior (ativos financeiros e não-financeiros) somavam, em dezembro de 2001, algo em torno de US\$ 127,074 bilhões, colocados em depósitos, ações, bens, divisas etc. Não é um fenômeno novo, pois a variação dos ativos no exterior entre 1992 e 2001, segundo os deputados, tinha sido de US\$ 73,332 bilhões. (GAMBINA, Julio. *Seis meses en picada*: datos de la crisis económica. Centro de Estudios, Formación e Información da FJA. Junho de 2002.)

3 Depois da crise de 2001, o peso argentino (que corresponde ao cifrão – \$) se desvalorizou em relação ao dólar dos Estados Unidos, passando da paridade de \$ 1 = US\$ 1 para \$ 3,60 = US\$ 1, em outubro de 2002. Em junho de 2003, o valor do dólar estava equilibrado em torno de \$ 2,80.

pelo Instituto Nacional de Estatística e Censo (Indec). A situação fica ainda mais dramática ao se analisar a evolução do número de pessoas que desceram para o índice de pobreza extrema. São 27,5% da população – ou, aproximadamente, 9,9 milhões de pessoas –, um aumento de mais de 100% em relação à medição efetuada em outubro de 2001, quando a pobreza extrema abarcava 4,9 milhões de pessoas.⁴

A situação difere nas distintas regiões do país. No mês de outubro de 2002, o número de pessoas na pobreza extrema em muitos aglomerados urbanos do interior, como Gran Tucumán, Concordia, Gran Resistencia e Corrientes, atingia a mais de 40% da população.^{NE1}

Por outro lado, as informações da PPD de outubro de 2002 permitem fazer análises do impacto diferencial da pobreza em diferentes setores da população, especialmente nas crianças: três de cada quatro (75%) pessoas com menos de 18 anos se encontravam abaixo da linha de pobreza, e 42,7% sobreviviam na pobreza extrema. Em 17 províncias, a pobreza nessa faixa etária superou 70%,⁵ e, em Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones e Salta, ultrapassou 50%.

O aumento do desemprego deve também ser analisado nesse contexto de pobreza e de pobreza extrema. Segundo dados do Indec, o recorde histórico da taxa de desemprego ocorreu no mês de maio de 2002, quando atingiu 21,5% da população economicamente ativa (PEA).⁶ A taxa só diminuiu no mês de outubro daquele ano, depois que foram incluídos como empregados quase 2 milhões de beneficiários do programa Chefes de Família Desempregados, principal programa social implementado pelo governo nacional a partir de maio daquele ano.

Segundo os dados dessa última medição, o desemprego alcançou 17,8% da PEA, e o subemprego atingiu 19,9%.⁷ Entretanto, as próprias estatísticas oficiais permitem fazer uma

análise alternativa do fenômeno: se não considerarmos como empregadas as pessoas beneficiadas com o programa Chefes de Família Desempregados, o desemprego teria subido a 23,6% da PEA.⁸ Além disso, levando em conta os índices sem precedentes de pobreza e de pobreza extrema, a condição de pessoa empregada não significa acesso a uma vida digna. Os dados do Indec indicam que a renda de 30% da PEA não é bastante para adquirir a cesta básica de alimentos e serviços, necessária para que uma pessoa adulta esteja acima da linha de pobreza.^{NE2}

Por outro lado, à proporção que a maioria da população argentina vai empobrecendo, uma pequena fração está enriquecendo continuamente, avançando com um processo de concentração de riqueza que transforma a estrutura social existente no país – caracterizada pela presença de setores médios amplos e a possibilidade, por parte dos setores de menores rendas, de satisfazer seus direitos sociais. Nesse sentido, comparando a renda da parcela da população 10% mais pobre com a da parcela 10% mais rica, esta superava aquela em 26,7 vezes, em outubro de 2002. Isso significa que, enquanto a parcela mais pobre se apropria de 1,4% da renda, a parcela mais rica fica com 37,4%.⁹ Essa distância entre pessoas pobres e ricas é provavelmente a maior da história da Argentina e explica, em grande parte, o quadro de desagregação social nacional. Também por isso é incompreensível que, num país onde a produção de alimentos poderia satisfazer as necessidades de 330 milhões de pessoas, cerca de um quarto da população (quase 10 milhões) passe fome.¹⁰

4 De acordo com a metodologia usada pelo Indec na PPD, a medição da pobreza pelo método da “linha de pobreza” consiste em estabelecer, com base na renda dos domicílios, a capacidade de satisfazer – por meio da compra de bens e serviços – um conjunto de necessidades alimentares e não-alimentares consideradas essenciais. Por outro lado, o conceito de “linha de pobreza extrema” utilizado pelo Indec procura estabelecer se os domicílios têm renda suficiente para adquirir uma cesta de alimentos capaz de satisfazer um limiar mínimo de necessidades energéticas e protéicas. Dessa maneira, são considerados na pobreza extrema os domicílios que não superam esse limiar ou essa linha.

NE1 Os últimos dados retirados do site do Indec, quando do fechamento desta edição, datam de maio de 2003. Nesse período, o percentual da população abaixo da linha de pobreza ficou em 54,7% (13.002.000 pessoas), e o de pobreza extrema, em 26,3% (6.251.000 pessoas). Quanto ao percentual relacionado aos aglomerados urbanos, ele permaneceu o mesmo.

5 Trata-se de Entre Ríos (84,4%), Corrientes (84,3%), Chaco (84%), Tucumán (82,8%), Misiones (82,6%), Jujuy (82,6%), Salta (81,6%), Formosa (79,4%), Santa Fé (77,5%), La Rioja (77,4%), Buenos Aires (77,1%), Santiago del Estero (77,1%), San Luis (77,1%), San Juan (77%), Córdoba (74,9%), Catamarca (74,9%) e Mendoza (73,8%). Fonte: Siempro, baseado na PPD do Indec, outubro de 2002.

6 Indec, PPD, maio de 2002. A PEA é composta pelas pessoas que têm uma ocupação ou que estão ativamente buscando emprego.

7 Sobre uma PEA revelada pela PPD de outubro de 2002, de um total de 10.311.000 pessoas, havia 1.841.000 pessoas desempregadas e 2.052.000 subempregadas.

8 Indec, PPD, outubro de 2002.

NE2 Segundo o site do Indec, em maio de 2003, o percentual de pessoas desempregadas havia caído para 15,6%, e o de pessoas subempregadas ficou em 18,9%. O programa Chefes de Família Desempregados estava beneficiando, nesse período, 2,4 milhões de famílias.

9 No entanto, é preciso notar que, em maio de 2002, essa relação era de 30,4 vezes – talvez a mais alta da história. A queda posterior deve-se exclusivamente à incidência dos subsídios pagos no contexto do programa Chefes de Família Desempregados. Como comparação, pode-se citar que, em 1974, a distância entre o primeiro e o décimo decil de renda era de 12,3 vezes, e em 1989, em plena hiperinflação, alcançava 23,1 vezes. Fonte: Equipes de Pesquisa Social (Equis). *Estudio distribución del ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos Pnud/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años.* Novembro de 2001, dados da PPD do Indec, maio de 2002.

10 Segundo dados da Secretaria de Agricultura e da Faculdade de Agronomia da Universidade de Buenos Aires (UBA) – publicados, em 31 de março de 2002, pelo suplemento *Cash* do jornal *Página 12* –, em 2002 foram produzidas 99 milhões de toneladas de alimentos, quantidade suficiente para alimentar 330 milhões de pessoas. Entretanto, deve ficar claro que essa informação somente deve ser entendida em termos da potencialidade e da existência de recursos no país para solucionar o problema da fome, e não como a disponibilidade efetiva de alimentos para aliviar a situação. Uma análise completa da possibilidade real de encontrar soluções para as situações de insegurança alimentar deve necessariamente incorporar considerações sobre o modelo de produção de alimentos existente no país e, especialmente, a introdução das monoculturas em grandes áreas do país. Ver o texto de J. Rullí, *La catástrofe alimentaria y la defensa del modelo*, disponível em: <www.biodiversidadia.org>.

Paliativos ao conflito

Em resposta à gravíssima situação social, o governo implementou uma série de programas sociais que repete a perspectiva assistencialista das políticas públicas da última década. Não se discute a forma de combater a pobreza, mas somente a maneira de conter os(as) pobres. Assim, a redistribuição de renda e o respeito estrito aos direitos sociais são temas ausentes do discurso oficial. Com a finalidade de garantir o “direito de inclusão familiar”, foi lançado, em maio de 2002, o programa Chefes de Família Desempregados. Essa é a arma principal do governo em termos de contenção social. Está dirigido a homens e mulheres chefes de família desempregados que tenham filhos e filhas menores de idade. Sua vigência se estendia originalmente até 31 de dezembro de 2002, mas o programa foi prorrogado por mais um ano. Em abril de 2003, segundo dados do Conselho Nacional de Administração, Execução e Controle,¹¹ o número de pessoas beneficiadas com o programa chegava a 1.987.875. Cada uma delas recebe um montante de 150 pesos e, em troca, deve participar de atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas.

O plano social formulado pelo governo nacional não é universal, pois não atinge todas as pessoas em situação idêntica de vulnerabilidade de direitos e não consegue sequer cobrir a metade das necessidades básicas alimentares de uma família típica, segundo as próprias medições oficiais. O valor da cesta básica de alimentos correspondente a duas pessoas adultas e a duas crianças atingiu, em junho de 2003, o total de 318,67 pesos.¹² O programa implementado nacionalmente não tem como objetivo combater a pobreza com estratégias que apontem seriamente para uma distribuição equitativa de renda; ao contrário, transformou-se num paliativo assistencial com a finalidade de diminuir o conflito social.

Já a Operação Resgate, lançada em novembro de 2002, na província de Tucumán, foi a expressão mais concentrada de intervenção estatal colocada em prática nos últimos anos. A iniciativa teve como estopim a comoção política gerada em âmbito nacional pela morte de 21 crianças desnutridas e as acusações e contra-acusações trocadas por funcionários(as) federais e provinciais sobre a responsabilidade do ocorrido. Essa não é uma realidade nova – remonta a vários anos. Entretanto, houve grande repercussão nos meios de comunicação, e o episódio converteu-se em uma das principais

preocupações públicas das autoridades de governo, conduzida como uma grande operação militar. Foram enviados para o local uma centena de veículos, dois helicópteros e pelo menos 300 pessoas, entre profissionais de saúde, enfermeiros(as) e pessoal capacitado para situações de emergência.

No entanto, em julho de 2003, as famílias das vítimas da fome continuavam na mesma situação. A maioria das residências das crianças falecidas estava localizada em lugares inacessíveis e não tinha condições mínimas de habitação. A maior parte não tinha banheiro, esgoto, cozinha ou água potável. Todas as famílias viviam em terrenos públicos ou em assentamentos ilegais. Raros são os pais e as mães que enviam suas crianças à escola, e, em geral, os(as) adultos(as) também são analfabetos(as). Somente nove famílias, das 21, conseguiram ajuda de planos sociais (Chefes de Família Desempregados). O restante, apesar de ter solicitado o benefício, não o obteve. A maior parte não recebe nenhum tipo de ajuda, sequer em mercadorias. Definitivamente, a Operação Resgate não “resgatou” ninguém e só foi útil para fazer o censo das pessoas desnutridas. A cifra divulgada é terrível: há aproximadamente 20 mil pessoas desnutridas em Tucumán.

Lucros vs. bem comum

Depois que assumiu a presidência, o ex-presidente Eduardo Duhalde reatou relações com o FMI, retomando as negociações para conseguir um novo acordo. Os funcionários do órgão enfatizaram as perdas sofridas pelas empresas de serviços públicos resultantes da desvalorização e insistiram na necessidade de aumentar as tarifas, ainda que a política de reajustes para pessoas mais pobres tenha se mostrado insustentável.

Essa atitude de querer satisfazer a todo custo os interesses das empresas privatizadas – além de ser eticamente questionável, se levarmos em conta a precariedade da situação social – era contrária à legislação argentina e ao próprio Convênio Constitutivo do FMI.¹³ Assim, em virtude da desvalorização de janeiro de 2002, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Emergência Econômica, autorizando o governo a renegociar os contratos com as empresas privatizadas para adequá-los ao novo cenário econômico. A lei restringe o aumento das tarifas a um processo de renegociação integral, no qual seja analisada a totalidade de cada contrato, com a participação de todas as partes interessadas, incluindo o público consumidor. No entanto, o Poder Executivo tentou muitas vezes introduzir o aumento de tarifas para cumprir as condições impostas pelo FMI. Porém, ele foi impedido judicialmente, por ser contrário ao estabelecido na lei.

Além disso, em princípio, o pedido de aumento de tarifas não está de acordo com as finalidades do FMI, conforme estabelecido em seu Convênio Constitutivo, parecendo muito mais corresponder à proteção de interesses empresariais. De fato, as autoridades

11 Órgão nacional para controlar o funcionamento do programa, composto de três representantes dos empregadores, organizações sindicais de trabalhadores(as) e desempregados(as), governo central, instituições religiosas e ONGs. Os(as) integrantes desse conselho são propostos(as) por cada uma das instituições, com cargos sem remuneração e com amplos poderes de monitoramento e fiscalização (cf. art. 13, decreto 565/02).

12 Esse montante varia de acordo com a composição do grupo familiar. No caso usado como exemplo pelo Indec, trata-se de uma família composta de um homem adulto de 35 anos, uma mulher adulta de 31 anos, uma filha de 8 anos e um filho de 5 anos. Não é preciso dizer que o valor da cesta básica alimentar aumentará com a incorporação de novos integrantes ao grupo familiar, enquanto o benefício do Programa Chefes de Família Desempregados se mantém constante.

13 Artigo 12, seção 4, do Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional.

do FMI que pretendem o aumento de tarifas dos serviços públicos representam vários países com interesses econômicos concretos no desempenho das empresas privatizadas. Isso afeta sua imparcialidade e faz supor que atuam em defesa dos interesses dos seus países, e não no interesse de um organismo internacional que não deveria representar, em maior medida, nenhum dos países do mundo.

Por causa da resistência das associações de consumo, da Defensoria do Povo e das organizações de direitos humanos, as tarifas ainda não aumentaram. No entanto, a exigência ainda está de pé e também a atitude do governo que tende a atendê-la. O diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do FMI, Anoop Singh, em sua última visita à Argentina, em junho de 2003, argumentou que o programa Chefes de Família Desempregados (cujo benefício não cobre nem a metade do custo da cesta básica alimentar de uma família) foi implementado, entre outros motivos, para que os beneficiários pudessem pagar os serviços. Portanto, segundo ele, agora seria viável aumentar, como contrapartida, os preços dos serviços.

O aprofundamento do modelo socioeconômico neoliberal iniciado pela ditadura militar instaurada em 1976, com o apoio e a promoção das instituições multilaterais de crédito, provocou na Argentina a pior crise de sua história como nação. O período de transição institucional culminou, em 25 de maio de 2003, com a eleição e posse do presidente Néstor Kirchner. Com a mudança presidencial, voltaram as antigas esperanças de reconstrução nacional.

Simultaneamente, um passo importante do processo de normalização institucional foi o julgamento político do presidente da Corte Suprema de Justiça, Julio Nazareno, também em junho de 2003. Isso concretizou um avanço importante para reconstruir a legitimidade do tribunal superior e do desacreditado sistema de justiça em geral – um expoente da crise institucional argentina. Ante o iminente isolamento político, o presidente optou pela renúncia. Assim, foi aberta a primeira vaga em um tribunal marcado pela controvérsia e ilegitimidade.¹⁴ Entretanto, o fim da decadência institucional só será concretizado quando o Estado retomar seu papel de promover a integração e construir a justiça social.

A lógica da intervenção do Estado em questões sociais deverá gerar espaços autênticos de inclusão e fortalecer o exercício de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, evitando-se ações assistencialistas e de curto prazo que reproduzem a exclusão e aprofundam a distância entre setores sociais relegados e o sistema político – embora possam mitigar as condições mais extremas da pobreza estrutural. O novo governo deverá trabalhar para definir políticas econômicas duradouras e responsáveis, priorizando a igualdade substantiva e a realização plena dos direitos sociais – único modo de reconstruir uma verdadeira democracia. ■

Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels) –
Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
<desc@cels.org.ar>

¹⁴ O processo de normalização institucional da Corte Suprema de Justiça foi favorecido por um decreto do Poder Executivo nacional, que autolimitou o poder constitucional de o presidente nomear os juízes daquele tribunal.