

## Bonança petrolífera, escassez de cidadania



As mobilizações da cidadania que culminaram com a destituição do presidente Lucio Gutiérrez, em abril de 2005, manifestaram a repulsa popular a uma política econômica que pouco fez para distribuir equitativamente as receitas excedentes recebidas pelo Equador depois do aumento do preço do petróleo e que, paradoxalmente, aumentaram sua dívida externa. O novo governo expressou sua intenção de priorizar as necessidades dos setores mais vulneráveis. Se isso for concretizado, é possível que haja avanços na direção da inclusão social.

Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES)  
Martha Moncada / Juana Sotomayor

A inserção do Equador no mercado internacional tem sido caracterizada pela exportação de matérias-primas. O modelo econômico imperante está baseado na exploração intensiva dos recursos naturais. Embora tenham sido feitas tentativas de diversificar as exportações, a geração de divisas concentra-se na atividade petrolífera desde a década de 1970.

No período de 1995 a 2004, a contribuição do petróleo ao Orçamento Geral do Estado atingiu a média anual de 34,5%, como informa publicação do Banco Central do Equador (2005). Segundo o jornal *El Comercio* (2004), estima-se que esse aporte será de 23% em 2005. Com o objetivo de obter um fluxo maior de divisas, o governo propiciou a ampliação e a intensificação da exploração petrolífera e a construção de um novo oleoduto.

Acatando com rigor os postulados neoliberais, a política governamental foi dirigida ao pagamento da dívida externa e interna, no lugar de cumprir suas obrigações constitucionais com os direitos fundamentais da população, numa concordância clara com as orientações econômicas, comerciais, sociais e políticas da década de 1980 e início da década de 1990, do chamado Consenso de Washington.

Diversos fatores internacionais determinaram um aumento sem precedentes do preço do petróleo nos últimos anos, gerando receitas para os cofres públicos que superaram as previsões mais otimistas. Por exemplo, em 2003, na elaboração do orçamento nacional foi considerado o preço de US\$ 18 por barril de petróleo, porém as receitas adicionais atingiram US\$ 74,6 milhões, com o preço médio do barril em US\$ 25,66, segundo o boletim da Secretaria Técnica do Observatório da Política Fiscal (OPF) (2004 c). Em 2004, o preço previsto no orçamento foi de US\$ 18, quando, na realidade, atingiu a média de US\$ 32, segundo dados do boletim do OPF (2005 b).

O preço subestimado do petróleo não pode ser entendido como resultado de má previsão econômica. Ao contrário, a decisão de formular o orçamento governamental sem levar em conta a ten-

dência de aumento dos preços internacionais dos hidrocarbonetos revela uma clara intenção de privilegiar o pagamento da dívida, assim como outros gastos desvinculados dos serviços sociais.

Com os excedentes obtidos com o aumento dos preços, o governo criou o Fundo Petrolero de Estabilização para o financiamento da polícia nacional (10%), investiu na construção da rodovia-tronco amazônica (35%) e no atendimento às províncias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro e Galápagos (10%). Os restantes 45% formaram o Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (Feirep), cujos recursos se destinam a recomprar os títulos da dívida pública (70%) e a criar um fundo de estabilização das receitas petrolíferas (20%) – deixando apenas os restantes 10% para os investimentos sociais.

### Exclusão maior para mulheres

Em consequência, o aumento dos volumes e dos preços do petróleo não impediu que a pobreza continuasse a se aprofundar. Para a grande maioria da população, a satisfação mínima de direitos como habitação, acesso à saúde pública de qualidade, à educação universal e gratuita e à segurança alimentar se converteu em ilusão inalcançável.

Os dados do Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador relativos ao consumo indicam que 61,3% da população enfrenta situações de pobreza. Dessa parcela, 31,9% vivem na indigência, com diferenças significativas entre a cidade e o campo, onde existem carências materiais de vários tipos, assim como distâncias mais profundas dos setores indígenas e afrodescendentes, se comparados à população mestiça.

Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, o país teve um retrocesso. Se, em 1999, o Equador ocupava a 69ª posição entre 175 países do mundo para os quais havia informações disponíveis, em 2003 passou para a 97ª posição e, em 2004, para a centésima.<sup>1</sup>

O impacto desproporcional e diferenciado da deterioração das condições de vida é ainda mais crítico nos setores vulneráveis, entre os quais se destacam a população indígena, as crianças e adolescentes, as mulheres e pessoas idosas. Não se tem feito um esforço sistemático e oportuno no país para coletar informações que reflitam as iniquidades entre os gêneros, desconhecendo-se os compromissos assumidos na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995) e outros instrumentos internacionais de direitos humanos.

No entanto, as pesquisas conduzidas por organizações sociais e alguns departamentos de governo chamam a atenção para os impactos negativos, com características especialmente graves para as mulheres.

O analfabetismo afeta quase dez de cada cem mulheres, enquanto entre os homens representa 7% (Pnud, 2004). As diferenças são ainda mais significativas nas áreas rurais. Em 2003, o subemprego feminino era de 50% e, entre os homens, 25%, enquanto os dados do desemprego eram de 11% e 6,5%, respectivamente (Larrea Maldonado, 2004).

A exclusão e as práticas discriminatórias sofridas pelas mulheres estão evidenciadas na remuneração menor pela realização de atividades similares, se comparada à dos homens (Conselho Nacional das Mulheres, 2005).<sup>2</sup> Além disso, nota-se uma crescente precarização do emprego, especialmente do feminino, e limitações no exercício dos direitos relacionados à maternidade e à saúde reprodutiva. Por outro lado, muitas atividades desenvolvidas pelas mulheres não são remuneradas.

Em termos da propriedade da habitação, somente 68% das mulheres chefes de família dispõem de casa própria ou ainda a estão pagando.

<sup>1</sup> Ver as edições de 1999, 2003 e 2004 do *Informe de Desarrollo Humano*, publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

<sup>2</sup> Em 2003, a renda média mensal das mulheres nas áreas urbanas era de US\$ 167, enquanto a dos homens atingia US\$ 249. A situação é mais grave no campo, onde as mulheres recebem mensalmente US\$ 126, enquanto a renda média dos homens é US\$ 192 e a cesta básica familiar está em torno de US\$ 350.

Levando em conta que há uma tendência crescente ao aumento do número de famílias chefiadas por mulheres, pela emigração de seus companheiros ou pelo aumento do número de divórcios, os impactos diferenciados sofridos por esse setor afetam com força inusitada o conjunto da sociedade, especialmente crianças e pessoas idosas que estão sob seus cuidados (Conselho Nacional das Mulheres, 2005).

### A estreiteza das políticas sociais

Diante da situação de risco enfrentada pelos setores majoritários do país, o Estado equatoriano tem demonstrado uma total falta de equidade na formulação e na execução de suas políticas públicas, tanto fiscais como sociais. Além disso, não expressou a vontade política de enfrentar as formas tradicionais de discriminação em função da idade e do gênero. Diversas estimativas<sup>3</sup> indicam que o investimento público social no país reflete um dos índices mais baixos em relação a outros países da região, com percentuais que só representaram 4,5% do PIB em 2003.

Apesar da maior disponibilidade de receitas fiscais provenientes das exportações de petróleo e do processo de aprofundamento da pobreza, a política fiscal equatoriana continua a diminuir os recursos destinados a investimentos sociais, ao ponto em que o país não pôde sequer recuperar os níveis desses investimentos de mais de uma década passada. Em 1992, os investimentos sociais representavam 5,2% do PIB; 11 anos antes, em 1981, alcançavam 6,3%, segundo dados da Secretaria Técnica do OPF (2004 a).

No contexto internacional, a população equatoriana, cuja maioria tem até 25 anos, recebe uma parcela muito limitada de recursos para a satisfação de seus direitos básicos, tais como dez anos de educação gratuita e universal, acesso a serviços de saúde (com prioridade para mulheres grávidas, crianças menores de 5 anos e pessoas idosas), saneamento básico, habitação e emprego. Segundo dados de 2001, o investimento público em saúde atingiu somente US\$ 16 por habitante ao ano, sendo o mais baixo entre os 18 países da região e obrigando as famílias a assumirem diretamente 48,6% do total desse gasto, como informa a Secretaria Técnica do OPF (2005 a).

Em 2001, o Equador investiu US\$ 45 anuais por habitante em educação, ficando em penúltimo lugar entre os países da região quanto aos gastos

nesta área, superando apenas a Nicarágua, que investiu US\$ 28. Como consequência desse baixo investimento, cerca de 700 mil crianças e adolescentes, entre 6 e 17 anos, não puderam ingressar no sistema educacional em 2004, assim aponta a Secretaria Técnica do OPF (2004 b). Embora essa informação não esteja disponível com dados desagregados por sexo, certamente são as mulheres as mais excluídas da sala de aula.

Além de alocar migalhas para o investimento social, os programas governamentais, seguindo a linha imposta pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), foram caracterizados por respostas imediatistas e assistencialistas, não contribuindo para a criação de capacidades e oportunidades, não promovendo a sustentabilidade e nem levando em conta na sua formulação e aplicação de aspectos essenciais como o gênero, a ruralidade, a idade e a cultura.

As intervenções do Estado estão dirigidas ao alívio temporário e pontual de algumas carências materiais básicas, como a falta ou insuficiência de alimentos para mulheres grávidas e crianças pequenas, e outros casos. Essas políticas consistiram numa transferência limitada de recursos a setores em situação de pobreza extrema. Por exemplo, o chamado “bônus solidário”, que, com enfoque de caridade pública, não permite superar as precárias condições de vida dos homens e das mulheres que recebem esse subsídio. Como podem essas pessoas superar a pobreza se recebem mensalmente US\$ 15 por serem mulheres que chefiam famílias ou US\$ 11 por serem idosas?

A intervenção governamental no âmbito social não pretende afetar as causas estruturais da pobreza e tem dado pouca ou nenhuma importância à iniquidade na distribuição de riquezas no país. Enquanto 20% da população se apropria de 58% da riqueza, no outro extremo os 20% mais pobres têm acesso a somente 3,3% (Pnud, 2004). Também não foram feitos esforços para reativar a produção de pequenos agricultores e agricultoras e de camponeses e camponesas, responsáveis pelo abastecimento de alimentos ao mercado interno, e para melhorar as condições de saúde e educação da população.

Nesse contexto, é difícil prever que os direitos econômicos, sociais e culturais consagrados na Constituição serão garantidos na realidade. Se forem mantidas as prioridades que põem em primeiro lugar os avanços macroeconômicos, nem será possível cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio aprovadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. Essas metas, apesar de suas limitações em termos de direitos humanos, constituem uma oportunidade de melhoria para a grande maioria da população.

### É possível reorientar as prioridades?

Se em tempos de bonança, com os altos preços do petróleo, a pobreza continua se aprofundando e o pagamento da dívida externa tem prioridade sobre as políticas públicas sociais, então, quando poderemos esperar mudanças?

O aspecto paradoxal do modelo econômico é evidenciar que a superação da pobreza e a garantia do pleno exercício dos direitos da população equatoriana não têm relação diretamente proporcional com a disponibilidade de mais recursos econômicos. Essa afirmativa não desconhece a importância da dimensão econômica na construção do desenvolvimento. No entanto, questiona a relação linear e causal entre receitas maiores e a melhoria da qualidade de vida da população, num contexto no qual os setores sociais mais vulneráveis carecem de poder efetivo para influir nas decisões fiscais e orçamentárias – o que faria uma diferença real para garantir seus direitos econômicos sociais.

O exemplo equatoriano é eloquente a esse respeito. Embora nos últimos 35 anos o país tenha recebido grandes volumes de divisas pelas vendas do petróleo, isso não se refletiu na melhoria das condições de vida de sua população. Paradoxalmente, o aumento das receitas públicas durante o chamado “boom petrolero” (1972–1982) deu início a um processo surpreendente de endividamento externo.

A alta polarização social no país e a pouca capacidade de organização, influência e participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas são fatores que limitaram a discussão de novas prioridades que, entre outros elementos, subordinasse o pagamento da dívida externa à solução dos problemas que afetam a maior parte da população.

Num contexto de crescente liberalização do comércio, a possibilidade de uma produção nacional ter posições vantajosas no mercado internacional dependerá, além da qualidade dos bens de exportação, do acesso a fatores competitivos. Lamentavelmente, com taxas de inflação mais altas em relação ao contexto internacional, assim como taxas de juros internas pouco atrativas para os investimentos, a possibilidade de reduzir os custos está quase exclusivamente na diminuição dos salários, na flexibilização trabalhista e na consequente perda de benefícios para trabalhadores e trabalhadoras. Além disso, há uma precarização do trabalho cada vez maior, até mesmo com o crescimento da inserção de crianças, jovens e mulheres camponesas e indígenas nos setores de produção e de serviços.

Por outro lado, o aprofundamento da liberalização econômica ameaça aumentar os níveis de iniquidade e a perda dos meios de subsistência

3 Ver Badillo (2001) e os dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador e pelo Observatório da Política Fiscal.

de populações tradicionais que vivem em áreas onde atualmente se realizam atividades produtivas destinadas às exportações.

Inaugurado com a destituição, em abril deste ano, do presidente Lucio Gutiérrez (depois de uma inusitada mobilização da cidadania que reclamava a restituição e a vigência dos mecanismos democráticos como base para uma nova relação com o poder), o atual cenário político do país pode ser um momento propício para acolher as reivindicações da cidadania e rever a forma como se tem distribuído os excedentes do petróleo que alimentam o Feirep.

O atual ministro da Economia, Rafael Correa, propõe alocar 40% dos recursos desse fundo à reativação econômica – especialmente para camponeses(as) e pequenos(as) produtores(as) –, 30% a investimentos sociais, 10% à ciência e tecnologia e 20% a contingências. Essa proposta modifica as prioridades de investimento e os gastos dos recursos governamentais em benefício dos setores mais vulneráveis da população.

Se for concretizada, tal proposta poderá abrir caminho para o cumprimento dos direitos sociais e culturais da população equatoriana em seu conjunto e dos grupos tradicionalmente excluídos em função de gênero, idade e etnia. Além disso, poderá ser a base para mudar as ações governamentais focalizadas e desarticuladas e universalizar as políticas sociais, superando o caráter restrito das soluções de “remendos”, que impossibilitam os grupos mais pobres de escapar dos círculos perversos da pobreza. ■

## Referências

- BADILLO, Daniel. La inversión social pública ecuatoriana en el contexto latinoamericano. *Ajuste con Rostro Humano*, Quito, Unicef, n. 8, 2001.
- BANCO CENTRAL DO EQUADOR. *Información estadística mensual*, Quito, n. 1.836, 28 fev. 2005.
- CONSELHO NACIONAL DAS MULHERES. *Beijing +10 – Los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas 10 años después*. Quito, 2005.
- EL GASTO de 2005 con más fondos. *El Comercio*, Quito, 1 dez. 2004.
- LARREA MALDONADO, Carlos. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2004.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2004*.  
\_\_\_\_\_. *Informe de Desarrollo Humano 2003*.  
\_\_\_\_\_. *Informe de Desarrollo Humano 1999*.
- SECRETARIA TÉCNICA DO OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA FISCAL (OPF). *Boletim*, Quito, n. 19, fev. 2005 b.  
\_\_\_\_\_. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 7, jan. 2005 a.  
\_\_\_\_\_. *Boletim*, Quito, n. 8, mar. 2004 c.  
\_\_\_\_\_. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 6, out. 2004 b.  
\_\_\_\_\_. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Quito, n. 2, jun. 2004 a.