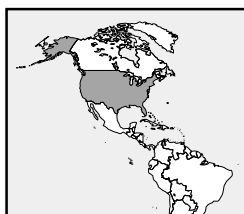


Crime corporativo e disciplinas mais rígidas para pobres

STEVE SUPPAN



Embora a atividade criminoso nas indústrias de serviços privados tenha sido um fator importante na atual recessão, a indústria de serviços continua a formar a base da posição de negociação dos Estados Unidos no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). O controle dos ativos dos serviços públicos e a globalização de suas práticas continuam sendo os objetivos dessas indústrias, mesmo que diariamente surjam novos escândalos.

O plano do presidente George W. Bush para ajudar aos setores mais pobres nos Estados Unidos impõe uma série de novos e rigorosos regulamentos, exigindo que as pessoas beneficiadas da assistência social (*welfare*) trabalhem mais em troca de benefícios menores.

Desde o *Observatório da Cidadania 2002*, têm sido publicados artigos quase diários na imprensa dos Estados Unidos sobre acusações criminais, sanções civis ou decisões de leis administrativas contra assessores corporativos do Gats. É enorme a parcela de mercado capturada pelos infratores de leis e normas nos serviços financeiros, serviços de energia, telecomunicações etc. Ainda maiores foram suas declarações incorretas de lucros durante a década de 1990, reveladas pelo colapso da Enron e outras empresas.

“Nos últimos seis anos, segundo a *Business Week*, os investidores perderam US\$ 200 bilhões como consequência de 783 falhas de auditoria em firmas que exageraram seus lucros, e o número desses incidentes dobrou entre 1997 e 2000”.¹ As declarações de culpa, as suspeitas de crimes, falências e violações de normas federais cobriram um leque tão amplo que até mesmo um defensor da liberalização dos serviços, como a Brookings Institution, tentou calcular para a bolsa de valores o custo da crise de governança corporativa.

Recessão fortalecida

Ainda não foram calculados os custos para empregados(as), clientes, contribuintes, aposentados(as), governos e para quem perdeu o emprego nos Estados Unidos por causa da conduta ilegal dessas empresas. Isso sem falar nas consequências transnacionais geradas pelas declarações de supostos benefícios decorrentes da desregulamentação corporativa que estimularam as privatizações recomendadas pelo Banco Mundial na década de 1990.

Apesar da procedência duvidosa da maior parte da assessoria corporativa que recebe negociadores comerciais estadunidenses no Gats, não tem havido nenhuma discussão pública sobre a crise de governança das políticas comerciais entre quem promove a liberalização dos serviços e a auto-regulação corporativa. O resumo da proposta dos Estados Unidos para o Gats ainda defende uma “presença comercial” global que limite a regulamentação dos governos à forma menos onerosa possível aos critérios comerciais. Muitas das grandes firmas que defendem essas disciplinas mantiveram práticas de criação e provisão de serviços – estimuladas pela desregulamentação governamental – que contribuíram muito para a atual recessão econômica dos Estados Unidos. Por exemplo, sobre a indústria de serviços financeiros, William Greider escreveu que

*as fusões de bancos comerciais e firmas de investimentos de Wall Street, ratificadas pelo Congresso em 1999 – legalizando novos conglomerados financeiros como Citygroup e J. P. Morgan Chase –, já produziram os mesmos escândalos de negócios em proveito próprio e investidores lesados que determinaram a separação legal dessas duas esferas há 70 anos, com a Lei Glass-Steagall.*²

Contudo, não existem propostas legislativas para impedir essas práticas comerciais certificadas como “legais” e “normais” por bancos, firmas contábeis e advogados(as) em seus tratos com Enron, Global Crossing, WorldCom etc. Além de apoiar novas leis e iniciar investigações criminais contra o delito que é mais difícil de ser comprovado, a fraude, o governo Bush ainda não foi capaz de superar sua aversão a aplicar regulamentos governamentais às corporações.

O governo tentou até mesmo enfraquecer a linguagem não-vinculativa sobre a responsabilidade corporativa da Declaração Política da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. As resistências à reforma são particularmente intensas na

¹ MOBERG, David. *Enronomics 101: business as usual in the disinformation economy. These Times*, 4 mar. 2002, p. 15.

² GREIDER, William. *The Enron Nine: Wall Street's most prestigious firms may have been involved in a ponzi scheme. The Nation*, 13 maio 2002.

indústria dos serviços financeiros, onde o não-cumprimento das regras federais sobre conflitos de interesse tem sido facilitado pelo fato de o Congresso subfinanciar cronicamente a Comissão do Mercado de Valores (SEC, na sigla em inglês) e outras autoridades regulatórias, em resposta às pressões da indústria. As empresas procuram desesperadamente fazer acordos com a SEC para evitar uma reestruturação fundamental da indústria de serviços financeiros.

Em lugar de reformar as disciplinas e objetivos da liberalização dos serviços, negociadores comerciais estão buscando assegurar vantagens para sua clientela da indústria de serviços. Ao mesmo tempo, ignoram o equivalente para negociadores da diligência devida corporativa, contida num requisito do Gats, artigo 19, inciso 3, para realizar uma “avaliação do comércio de serviços em termos gerais e em base setorial”.³

Aparentemente, a estratégia de negociação é assegurar novas disciplinas do Gats de maneira irreversível, antes que o alcance e as causas da podridão financeira se tornem assunto de conhecimento público em ações judiciais.

Flexibilidade para quem?

Naturalmente, nem toda desregulamentação da indústria de serviços teve conseqüências criminais. De fato, os proponentes da desregulamentação governamental continuam a encarar a regulação como uma ameaça à prosperidade: “A única ameaça atual importante à continuidade da desregulamentação é conseqüência do colapso da Enron – a ameaça de uma crescente regulação da contabilidade, da governança corporativa e do mercado de valores”.⁴ Essa ideologia mantém um forte controle sobre o governo dos Estados Unidos. Isso não é um delito em si, porém tem aprofundado as dificuldades econômicas de milhões de estadunidenses. Por exemplo, a recusa do presidente da Reserva Federal,^{NT1} Alan Greenspan, de disciplinar a volatilidade e a especulação na bolsa de valores, por meio de mais exigências para conceder créditos aos(às) investidores(as), foi profundamente prejudicial à economia.

A volta dos índices das ações aos preços de 1998 afetou muitas poupanças para aposentadoria e tem contribuído para aumentar o desemprego, estimado em 5,7% da força de trabalho em agosto de 2002. Entretanto, essa cifra subestima a extensão do problema porque os dados de desemprego do governo são baseados primariamente no número de pessoas que solicitam o seguro-desemprego. Por causa de cortes no seguro-desemprego, nos últimos dois anos duplicou o número de trabalhadores(as) que esgotam esse benefício antes de achar trabalho.⁵ O crescimento do desemprego e a conseqüente diminuição de consumo têm trazido graves conseqüências para os governos estaduais – que responderam às pressões dos lobistas corporativos

reduzindo os impostos em US\$ 35 bilhões, entre 1993 e 1999. Os 50 governos estaduais estão agora sem reservas suficientes para fornecer serviços públicos básicos durante uma recessão.

Desde a época dos cortes de impostos da administração Reagan, os governos estaduais não enfrentam uma situação financeira tão ruim.

A situação fiscal dos estados, já em declínio desde antes do 11 de setembro, aproxima-se rapidamente de um estado de crise. De acordo com a Conferência Nacional de Legislativos Estaduais, as receitas de 43 estados estão abaixo das estimativas, e 36 estados já planejaram ou implementaram cortes nos serviços públicos.⁶

No entanto, esses programas – que proporcionam alimentos, dinheiro, atendimento à saúde e cuidado com crianças para pessoas de baixa renda – estão entre os meios mais eficientes de garantir o consumo, fomentar a atividade econômica estadual e reduzir a volatilidade econômica. Por outro lado, as abordagens de *trickle-down*,^{NT2} tais como o corte de impostos para pessoas de altas rendas e corporações, são muito ineficientes na geração de atividade econômica, especialmente entre a população de baixa renda.

A crise orçamentária dos estados será exacerbada pelo maciço corte de impostos da administração Bush – aprovado em junho de 2001, começará a cortar as cotas da receita federal para os estados ainda em 2003, processo que será acelerado nos anos subseqüentes, a menos que seja revogado. As pressões lobistas bem-sucedidas contra impostos na maior parte dos serviços também enfraqueceram as receitas dos estados, pois a média dos estados depende do imposto sobre as vendas para cerca de 40% de sua receita.

Em 26 de fevereiro de 2002, o governo Bush revelou seu plano para reautorizar a Lei de Reconciliação de Responsabilidade Pessoal e Oportunidade de Trabalho de 1996. Essa lei exigia que pais e mães trabalhassem para receber benefícios de programas governamentais. Porém, a redução de pessoas beneficiadas com a assistência social estadual diminuiu o número de pessoas beneficiadas com os programas *workfare* (trabalho em troca da assistência social) para 6,5% do total. O plano de Bush exigirá que 70% dos(as) beneficiários(as) da assistência estadual, em grande parte mães solteiras, trabalhem 40 horas por semana por salários que dificilmente cobrirão os custos crescentes das creches.

Esse plano continuará a aplicar duras regras na assistência social, cortando os benefícios de uma família, se o pai ou a mãe faltarem a qualquer entrevista com a pessoa encarregada de seu caso na assistência pública. Enquanto a administração Bush exige flexibilidade na regulamentação corporativa e possibilidade de os(as) gerentes de organismos governamentais poderem contratar e demitir, é bastante inflexível ao tratar com cidadãos e cidadãs mais pobres dos Estados Unidos – residentes e imigrantes.

3 RAGHAVAN, Chakravarthi. Gats talks without mandatory assessment?. *Third World Economics*, n. 282, 1-15 jun. 2002, p. 2-4.

4 NISKANEN, William. Regulatory change over the past quarter century. *Regulation*, Cato Institute, verão 2002. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n2/regv25n2.html#features>>.

NT1 O Banco Central dos Estados Unidos.

5 PRIMUS, Wendel; GOLDBERG, Jessica. The august unemployment rate masks the severity of the downturn and the problems of those exhausting their unemployment benefits. Center on Budget Policy Priorities, 16 set. 2002. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/9-13-02ui.htm>>.

6 CAREY, Kevin; LAY, Iris J. States are cutting low-income programs in response to fiscal crisis: less counter-productive options are available. Center on Budget Policy and Priorities, 17 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.cbpp.org>>.

NT2 Abordagem econômica segundo a qual benefícios financeiros concedidos a grandes empresários(as) e investidores(as) terminariam beneficiando pequenos(as) empresários(as) e o público consumidor.

7 Welfare Reform: after five years, is it working?. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/issues/wel/welfareworking.shtml>>.

A abordagem do tipo “disciplina paternal estrita” em relação à pobreza na lei da assistência social de 1996 conseguiu diminuir o número de beneficiários(as) em 50% entre 1996 e março de 2001.⁷ Entretanto, o relatório governamental, submetido ao Congresso em 3 de junho de 2002, mostra que somente um terço dessa queda era em virtude das famílias que haviam passado a ganhar acima dos limiares federais de pobreza (muito baixos).⁸ Outros motivos para a diminuição do número de casos incluem o corte de beneficiários(as) por violações das regras e a falta de informações às pessoas pobres por parte de funcionários(as) da assistência pública sobre os benefícios disponíveis. De acordo com um estudo de 1999, outros 20% de beneficiários(as) simplesmente “desapareceram”.⁹ Para quem conseguiu permanecer em programas da assistência social em janeiro de 2000, os benefícios em dinheiro e em alimentos “para uma família típica de três pessoas [isto é, uma mãe e duas crianças] tinha caído para menos da metade do valor estabelecido na diretriz de pobreza em todos os estados, com exceção de seis”.¹⁰ É provável que esses benefícios diminuam ainda mais como resultado das crises orçamentárias dos estados e de mais restrições nos benefícios por parte do governo Bush.

Perspectiva orçamentária de direitos humanos

À proporção que o número oficial de pobres aumenta, os estados ficam com uma responsabilidade maior, porém com menos recursos para fornecer serviços básicos às pessoas pobres. As tentativas de privatizar os serviços públicos orientados para a população pobre têm sido limitadas pela falta de interesse do setor privado, pois esses serviços não são suficientemente lucrativos. Durante as duas últimas décadas, tivemos uma erosão do emprego no setor público, uma vez que os governos federal, estaduais e municipais entregaram a empresas privadas as oportunidades mais lucrativas de investimentos em serviços, como transporte para os subúrbios afluentes, enquanto os mercados menos lucrativos foram deixados para o setor público. Mesmo empresas com muitas violações de regulamentos federais, com histórico de baixo desempenho e condenações criminais, podem participar de licitações públicas e assumir o controle de ativos públicos.

Os(as) administradores(as) públicos(as) foram convencidos(as) de que a privatização era a maneira de reduzir os custos associados a melhores salários, benefícios de saúde e pensões de trabalhadores(as) do setor público, especialmente para quem não tem diploma universitário, quando comparado com trabalhadores(as) do setor privado nas mesmas categorias. Um estudo mostrou que, para as

mulheres sem diploma universitário, as ocupações “em risco” de privatização constituem 63,9% dos empregos do setor público, como as trabalhadoras do setor de atendimento à

*saúde e do atendimento às crianças, empregadas dos serviços de alimentação e pessoal de escritório e administrativo.*¹¹

A privatização desses empregos do setor público modestamente remunerados pode economizar recursos da prestação de serviços no curto prazo. Porém, empurram as trabalhadoras para mais perto da linha de pobreza, para empregos do setor privado nos quais não terão benefícios. De acordo com estatísticas governamentais de 1998, cerca de 69% dos empregos do setor público estão cobertos por seguro-saúde, ao passo que, no setor privado, são 47%.¹² Bastaria uma única emergência de saúde para empurrar esse(a) trabalhador(a) privatizado(a) para a pobreza. A Agência do Censo estadunidense informava em 30 de setembro de 2002 que “aproximadamente 14,6% dos estadunidenses, ou 41,2 milhões de pessoas, não tinham seguro-saúde em 2001, um aumento em relação ao percentual revisado de 14,2%, ou 39,8 milhões, em 2000”.

Em contraste com o esforço de 20 anos para privatizar a provisão de serviços públicos potencialmente lucrativos, existe um novo e pequeno movimento para analisar o fornecimento dos serviços públicos a partir da perspectiva dos direitos humanos. Num relatório de agosto de 2002, a alta comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Mary Robinson, alertou que a liberalização do comércio de serviços proposta no Gats poderia tornar impossível aos governos cumprir suas obrigações de direitos humanos na provisão dos serviços públicos. Ela insistiu com o Secretariado e membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) que honrassem o compromisso do Gats contido no artigo 19, inciso 3 – que requer uma avaliação dos impactos da liberalização sobre os serviços –, e “permitissem a máxima flexibilidade para os países em desenvolvimento poderem recuar de compromissos de liberalização”.¹³

Não há indicações de que as principais potências comerciais da OMC tenham a intenção de honrar a regra do Gats de fazer a avaliação antes de exigir o cumprimento de compromissos. Entretanto, existem outras iniciativas de direitos humanos sobre a prestação de serviços públicos que podem ter melhores perspectivas de sucesso, pelo menos em âmbito estadual e municipal.

Um enfoque tem sido o de analisar os orçamentos públicos em termos das obrigações governamentais de cumprir com os compromissos de direitos humanos. Quem defende a aplicação do marco de direitos humanos à formulação e à análise orçamentária está bem consciente da oposição a seu projeto, especialmente da “excepcionalidade dos Estados Unidos” – a doutrina pela qual as leis que se aplicam a todas as demais nações não são aplicáveis aos Estados Unidos. No entanto, se os orçamentos desses países que ratificaram o Acordo das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais podem adotar o marco dos direitos humanos, espera-se que a medida tenha um efeito civilizador sobre o governo estadunidense. ■

8 Government data show Welfare Reform failure. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 17 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/news/pr07-17-02.shtml>>. Os limiares de pobreza que definem os benefícios da assistência aos pobres foram estabelecidos em 1964 por uma fórmula de pobreza que o Congresso se negou a modificar, para refletir os custos de vida atuais. Em relação à metodologia de cálculo de pobreza dos Estados Unidos, consultar artigo de Steve Suppan (SUPPAN, Steve. United States. *Social Watch*, n. 3, 1999, p. 204-207).

9 Welfare Reform: after five years, is it working?. National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 2002. Disponível em: <<http://www.nowldef.org/html/issues/wel/welfareworking.shtml>>.

10 Ibidem.

11 BERNHARDT, Annette; DRESSER, Laura. Why privatizing government services would hurt women workers. Institute for Women's Policy Research, 2002. Disponível em: <<http://www.iwpr.org>>.

12 Ibidem.

13 Apud RAGHAVAN, Charkravarthi. Gats liberalization may conflict with human rights obligations. *Third World Economics*, 16-31 ago. 2002, p. 2.