



© PANORAMA MUNDIAL

Como ficam os direitos diante das privatizações?



As parcerias público-privadas não têm assegurado uma maior eficiência dos serviços nem o acesso da população menos favorecidas a eles. O caso do sistema de água e de esgoto demonstra que o marco normativo deve responder ao interesse público sem privilegiar unicamente os interesses privados, os lucros. São necessários mecanismos para assegurar a transparência da gestão e da participação civil. Em 2006, o governo decidiu reestatizar esse serviço.

Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS)^{*}
Jimena Garrote

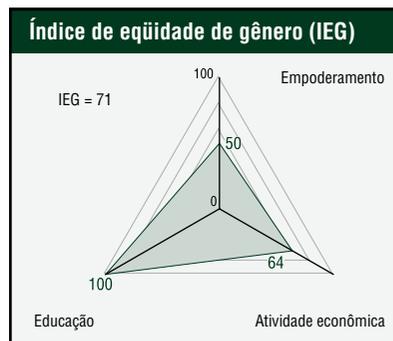
Tradução: Luciano Cerqueira

Durante a década de 1990, em toda América Latina, ocorreu um processo de liberalização da economia e redução do Estado. Instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, promoveram a privatização dos serviços públicos – uma das medidas destinadas a tornar os Estados mais eficientes. Durante a administração do presidente Carlos Menem (1989–1999), a Argentina foi um dos países que mais implementaram essas medidas, privatizando a maioria dos serviços públicos essenciais.

Atualmente, as parcerias público-privadas continuam sendo tratadas como modelo efetivo para financiar a expansão dos serviços públicos essenciais a todos os setores da população. Sem dúvida, vários exemplos demonstram que a privatização por si só não garante uma maior eficiência na prestação de serviços públicos e muito menos o acesso dos setores mais vulneráveis a esses serviços. Entre os exemplos, encontra-se o caso das Águas Argentinas S.A.

A seguir, apresenta-se uma análise da privatização da empresa Obras Sanitárias da Nação (OSN), responsável pela prestação do serviço de água e saneamento na cidade de Buenos Aires e em outros 17 distritos da área metropolitana, e alguns motivos do seu fracasso.

Em 1989, mediante uma lei do Congresso Nacional, a prestação dos serviços públicos foi declarada como “estado de emergência” e se autorizou o Poder Executivo a transferir os ativos públicos para empresas privadas. Uma das principais razões alegadas para privatizar o serviço público de água e saneamento – e a maioria dos serviços públicos essenciais – foi a suposta incapacidade do Estado de oferecê-lo de maneira eficiente. No caso da OSN, a falta de investimento nos últimos anos impediu tanto a manutenção como a expansão das



redes de água e esgoto. A concessão do serviço à iniciativa privada pretendia, em princípio, reverter essa situação.

Foi assim que, em 1993, por meio de um processo de licitação pública, o consórcio de Águas Argentinas (entre seus acionistas principais se encontram a multinacional Suez y Vivendi) ficou responsável pela prestação desse serviço. O contrato de concessão estabelecia um conjunto de metas de investimentos e expansão, a ser cumprido em 30 anos, que implicava estender o serviço de provisão de água a aproximadamente 1,7 milhão de habitantes e a coleta do esgoto de 2 milhões de pessoas. Dessa forma, buscava-se estender o serviço (que até aquele momento alcançava 70% da população) a quase totalidade de habitantes da cidade. Outro ponto central do contrato, em matéria de saneamento, foi o estabelecimento de metas para “tratamento dos esgotos” com o objetivo de eliminar progressivamente a contaminação dos cursos d’água por resíduos.¹

Aumento do lucro e das tarifas

Efetivamente, durante os dez primeiros anos de concessão, as redes de água potável se expandiram, aumentando o número de pessoas conectadas ao serviço. Entretanto, por não terem sido previstos contratualmente critérios claros para levar adiante as obras de expansão, as prioridades da empresa visaram fundamentalmente alcançar o maior lucro possível, ignorando quase por completo a sustentabilidade

social do projeto. A isso somaram-se sucessivas modificações do plano original de melhorias e expansão, que reduziram substancialmente as metas com as quais a empresa havia se comprometido no começo da concessão (Etoss, 2003).

Assim, realizaram-se somente as obras que envolviam menores custos e maiores benefícios em termos de recuperação de investimento. Como resultado, a expansão se registrou principalmente nas áreas mais ricas, sendo preterida nos setores mais vulneráveis ou com os menores recursos. As plantas de tratamento da rede de esgoto tampouco foram realizadas, descumprindo-se mais uma prioridade contratual.

A postergação da obra provocou um foco de contaminação nas principais áreas de despejo, tanto nas bacias fluviais como nas costas e zonas limites. Um informe elaborado pela Defensoria do Povo da Cidade de Buenos Aires denuncia o risco que correm as pessoas moradoras da zona sul em virtude do colapso das conexões informais das redes de água e de esgoto. A situação poderia se transformar em uma crise sanitária, com a contaminação da água corrente, provocando casos de cólera, hepatite e outras enfermidades.²

Dados do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (Etoss) apontam que a tarifa média do serviço aumentou 88% entre o início da concessão e 2002 – um aumento muito superior à inflação registrada no período. Em contrapartida, estabeleceram-se sistemas de cobrança que incluíam esquemas de subsídios cruzados entre zonas e tipos de construções, orientados a favorecer

* Este informe está baseado no estudo “Avaliação do impacto nos direitos humanos do investimento estrangeiro direto: O caso da Águas Argentinas S.A.”, elaborado pelo CELS e pela Associação Civil pela Igualdade e pela Justiça (ACIJ), com o apoio da organização canadense Direitos e Democracia.

1 O contrato firmado com a empresa Águas Argentinas, assim como as sucessivas modificações e o marco regulatório da concessão, pode ser consultado em: <www.etoss.org.ar>.

2 La Nación, 25 de abril de 2006.

AVESSE DAS REGRAS

As constantes modificações contratuais do marco normativo, por meio de decretos e resoluções do Poder Executivo, terminaram desvirtuando grande parte dos objetivos iniciais da concessão. O próprio mecanismo previsto para realizar modificações ao contrato foi drasticamente reformulado, perdendo o caráter excepcional com que havia sido criado. O teor das modificações feitas mostra que tiveram como principal objetivo beneficiar as Águas Argentinas, diminuindo praticamente a zero seu risco empresarial. Apesar de normalmente existir uma relação positiva entre a taxa de lucro de uma atividade econômica e seu risco empresarial, nesse caso, a regra se inverteu, registrando uma correspondência inversa entre benefícios obtidos e o respectivo risco.

Os próprios balanços da empresa mostram que, entre 1994 e 2001, registrou-se uma taxa média de lucro da ordem de 20,3% sobre o patrimônio líquido. No mesmo período, o conjunto das 200 maiores empresas da economia argentina registraram uma taxa média de lucro da ordem de 3,5% sobre as vendas anuais. A desproporção também é evidente quando comparada com a lucratividade empresarial em outros países: de 6,5% a 12,5% nos Estados Unidos; e de 6% a 7% na Grã-Bretanha (Azpiazu; Forcinito, 2004).

A ausência de regulação adequada permitiu também que o endividamento da empresa se elevasse acima do previsto em relação ao montante admissível de acordo com padrões internacionais para esse tipo de companhia. Tal fato levou a uma situação particularmente crítica a partir de 2002, quando, como consequência da desvalorização do peso e do congelamento das tarifas, a empresa viu sua lucratividade ser substancialmente reduzida em dólares – moeda em que havia contraído suas dívidas.

A empresa não cumpriu as obrigações contratuais assumidas e foi processada em diversas oportunidades. Entretanto, só pagou 42% das multas correspondentes (Etoss 2003). Além disso, o sistema de aplicação de multas também foi modificado em renegociações contratuais – reduzindo as multas a serem aplicadas no futuro e permitindo o “calote” das que haviam sido aplicadas até então. ■

usuários(as) de baixa renda e buscando a universalização do serviço. Contudo, o contrato de concessão original não incluía explicitamente a existência de uma tarifa menor para setores populares. Somente em 2001, foi criado o Programa de Tarifa Social, destinado a atenuar os efeitos da crise econômica entre a classe de baixa renda, porém a empresa seguiu com o direito de cortar o serviço em virtude da falta de pagamento.

Cota de responsabilidade

No início de 2002, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Emergência Econômica (Lei 25.561) estabelecendo o abandono do regime de conversão, o congelamento das tarifas dos serviços públicos e uma renegociação integral dos contratos de concessão de serviços públicos com as empresas prestadoras, entre elas as Águas Argentinas. A renegociação do contrato de concessão do serviço de água e saneamento continuou em aberto até março de 2006, quando o governo decidiu rescindir o contrato e reestatizar o serviço.

Do que vimos até o momento, fica claro que a empresa Águas Argentinas teve uma cota de responsabilidade importante no fracasso desse modelo. Entretanto, uma das características intrínsecas do modelo de parceria público-privada

analisado é a aliança entre uma empresa privada e o Estado – então, é necessário também examinar as responsabilidades do Estado argentino como contraparte nessa concessão.

É evidente que todos os benefícios obtidos pelas Águas Argentinas em sucessivas renegociações contratuais e as modificações do marco regulatório da concessão não teriam sido possíveis sem a conformidade de funcionários(as) estatais encarregados(as) de autorizá-los. As investigações judiciais não avançaram muito, mas existem claros indícios de corrupção. As modificações contratuais realizadas responderam exclusivamente aos interesses da empresa, redundando em graves prejuízos para a população. Os próprios mecanismos de controle foram modificados, limitando cada vez mais suas atribuições e sua capacidade de sanção. A isso se somam as reiteradas demoras registradas na adoção de decisões contrárias aos interesses da empresa (Defensor del Pueblo de la Nación, 2003).

A permeabilidade das autoridades responsáveis e as demandas da empresa respondem a distintos fatores. Por um lado, o poder econômico de empresas multinacionais, como Suez Y Vivendi, traduz-se em um forte poder político no momento de negociar concessões com o governo. A incidência

das empresas na economia é tal que parece difícil negar suas demandas e arriscar-se a sofrer uma eventual desistência do investimento previsto.

Além disso, assim como outros países em desenvolvimento, a Argentina tem ratificado muitos tratados bilaterais de promoção e proteção de investimentos. De modo geral, esses tratados outorgam aos investidores estrangeiros a possibilidade de processar os Estados diretamente em tribunais internacionais. Tradicionalmente, esses tribunais têm privilegiado os interesses dos investidores, condenando os Estados a pagar indenizações milionárias. Por essa razão, a apresentação de ações nesses espaços tem servido também como mecanismo de pressão política para as empresas, que têm utilizado a suspensão ou retirada definitiva de suas demandas internacionais como moeda para concessões a seu favor. O caso das Águas Argentinas não é exceção. Até a rescisão do contrato, a empresa e o governo tentaram renegociar o contrato de concessão. A demanda apresentada ao Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimento foi uma das mais importantes ferramentas de negociação utilizadas pela empresa.

A experiência argentina ilustra algumas questões que têm de ser levadas em conta no momento de avaliar a conveniência da utilização do modelo de parceria público-privada. Em particular, é fundamental destacar que assimetrias na capacidade negociadora de ambas as partes influenciam negativamente as possibilidades de êxito do modelo. Se os interesses comerciais prevalecem sobre o interesse público no momento de firmar a parceria, seu objetivo se desvirtua por completo.

Independentemente do modelo que se adote, é imprescindível a existência de um marco regulatório cujas conecções e eventuais modificações estejam a cargo do Congresso (um sistema judicial eficiente), de órgãos de controle autônomo e mecanismos que assegurem a transparência da gestão, assim como a participação da sociedade civil. Sem dúvida, tais procedimentos contribuiriam muito para o êxito de qualquer esquema de gestão de um serviço público essencial. ■

Referências

AZPIAZU, D.; FORCINITO, K. Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires. In: AZPIAZU, D.; CATENAZZI, A.; FORCINITO, K. *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. *Informe sobre el Servicio de Agua Potable y Cloacas*. 2003.

ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS – ETOSS. *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.* 2003.

Agenda restrita arruína desenvolvimento doméstico e global



Dos países do Comitê de Assistência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os Estados Unidos destinam menor quantidade de recursos à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em proporção aos gastos do governo. Além disso, grande parte dessa ajuda oficial serve, na verdade, a seus próprios interesses políticos e econômicos. Dentro do país, políticas e programas sociais têm tido seus recursos diminuídos gradativa e gravemente, levando ao crescimento da pobreza e da desigualdade.

Instituto de Agricultura e Políticas Comerciais (IATP)
Alexandra Spieldoch / Patricia Jurewics / Steve Suppan

Centro de Consciência Social (Center of Concern)
Aldo Calliari

Action Aid Internacional EUA
Karen Hansen Kuhn

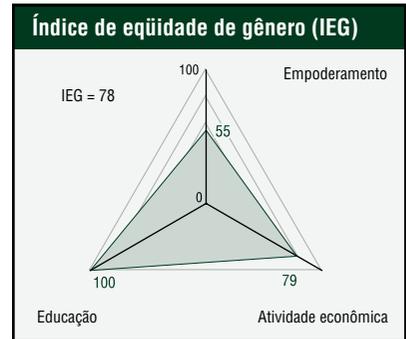
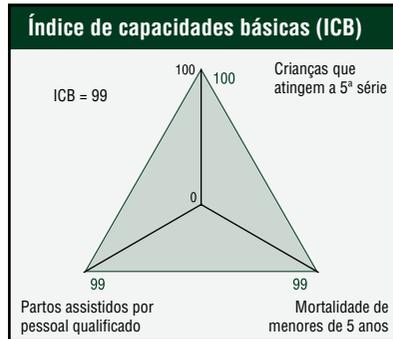
Tradução: Carolina Rabelo

A revisão da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (CIFD), de uma perspectiva norte-americana, implica revisar a forma como os Estados Unidos da América agem como superpotência mundial e a forma como o governo implementa a agenda de desenvolvimento. Alguns fracassos associados ao processo da CIFD devem-se à obstrução dos Estados Unidos, já que a administração Bush tem buscado reduzir seu compromisso de enfrentar as causas sistêmicas da pobreza.

O governo Bush também tem se mostrado reorrenentemente hostil às tentativas de revigoramento da governança global. Em vez disso, tem favorecido posturas e ações que afetam a credibilidade e autoridade das Nações Unidas. O *Observatório da Cidadania/Social Watch* e diversos outros críticos mundo afora reconhecem que os Estados Unidos definem o desenvolvimento de forma muito restrita, com ênfase excessiva na habilidade do mercado para reduzir a pobreza, deixando de lado outras ferramentas econômicas e sociais. Essa agenda restrita leva os Estados Unidos a contribuir pouquíssimo para o desenvolvimento global e a negligenciar as pessoas pobres dentro do seu próprio país.

Boicote à CIFD

O processo da CIFD foi considerado, por governos, instituições e grupos não-governamentais, como uma das mais importantes oportunidades para o engajamento da comunidade global em um novo consenso multilateral em torno às estruturas econômicas globais vigentes, desde a criação das instituições de Bretton Woods, em 1944. No entanto, as esperanças depositadas na CIFD transformaram-se em decepções. Infelizmente, em vez de escolherem atuar como liderança de uma mudança sistêmica, os Estados Unidos decidiram minar o processo e bloquear a emergência de propostas de novas estruturas de governança para o comércio e o sistema financeiro internacionais.



Os Estados Unidos têm questionado sistematicamente a autoridade da CIFD para propor reformas de instituições públicas que dirigem o sistema econômico internacional, especialmente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio. A argumentação baseia-se no fato de que, para os Estados Unidos, deve ser dada maior influência às instituições financeiras internacionais e ao setor privado no processo da CIFD.

Os Estados Unidos argumentam que políticas como as de aumento da liberalização comercial, e não mais a ajuda externa, levarão o crescimento e o desenvolvimento aos países. Têm procurado também responsabilizar mais os países em desenvolvimento, visando uma reforma de suas políticas domésticas para que sirvam de suporte para o modelo de desenvolvimento neoliberal. Os Estados Unidos têm também impulsionado essa agenda por meio de suas relações bilaterais.

Grande parte do financiamento para o desenvolvimento norte-americano a economias estrangeiras em desenvolvimento está condicionado à assinatura de acordos de livre comércio, novos ou futuros. O governo Bush deixa claro que se esforçará para encorajar mercados e comércio livres de forma bilateral, regional e multilateral, com o objetivo de assegurar “liberdade e segurança”.¹ Defende, ainda, iniciativas de “ajuda comercial”, também chamadas de “assistência à construção de capacidade comercial”.

Enquanto a AOD é uma necessidade global urgente, a “ajuda condicionada” (*tied aid*) para liberalização crescente debilita as estratégias nacionais de desenvolvimento e os esforços para tornar os governos mais responsáveis perante suas populações. As tendências atuais de liberalização encorajam o controle empresarial de recursos e serviços públicos incluindo água, infra-estrutura, energia e serviços de saúde. A erradicação da pobreza depende da atenção dada aos efeitos distributivos das mudanças econômicas e da garantia do crescimento do emprego.

Pacotes de desenvolvimento crescentemente refletem as preocupações norte-americanas em matéria de economia e segurança. Por exemplo, ao mesmo tempo em que o orçamento para AOD tem aumentado gradualmente nos últimos anos em direção à quantia projetada de US\$ 23,7 bilhões em 2007, esse aumento tem sido direcionado principalmente ao Programa Global contra a Aids, à Conta do Millennium Challenge² e à reconstrução do Iraque e do Afeganistão.

O financiamento do controle do narcotráfico internacional e da Iniciativa Andina Antinarcóticos (US\$ 1,5 bilhão), e o financiamento e treinamento de militares estrangeiros (US\$ 4,6 bilhões) também estão incluídos nesse orçamento.³ Em contraste, o financiamento de programas de desenvolvimento “com pouca visibilidade” (como Sobrevivência

2 Millennium Challenge Account.

3 Dados da InterAction – Parceria Global para Assistência Efetiva, FY07 Pedido de Corte no Orçamento para Financiar Iniciativas, 2006 e Tabelas Orçamentárias do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

1 “U.S. National Security Strategy”, seção 4: “Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade” <www.state.gov/r/pa/ei/wh/c7889.htm>.

Infantil, Assistência para o Desenvolvimento, Desastres Internacionais e Assistência à Fome) diminuiu progressivamente nos últimos anos.

Na América Latina, o financiamento militar tem atingido patamares próximos ao da assistência ao desenvolvimento, em grande parte por causa do apoio dos Estados Unidos ao Plano Colômbia. Como vem ocorrendo há décadas, os cinco países mais beneficiados pelos dólares da ajuda externa do governo norte-americano, de acordo com o orçamento para 2007, refletem a preocupação quanto à segurança norte-americana: Israel, o maior beneficiado, é seguido por Egito, Afeganistão, Iraque e Paquistão, nessa ordem.

Ajuda fantasma

Enquanto muitos(as) norte-americanos(as) têm orgulho de seu país por ser o maior doador de AOD, infelizmente não percebem que os Estados Unidos, assim como o Japão, enviam a menor quantidade de AOD como proporção dos gastos do governo, entre os 22 países do Comitê de Assistência da OCDE (UNDP, 2005, p. 58).

A ajuda externa é menor que 1% do orçamento total do governo. Em um orçamento de US\$ 2,5 trilhões em 2006, apenas 0,84% foram direcionados para AOD.⁴ Pior, 86% dessa ajuda é o que a ActionAid Internacional (2005) chama de “ajuda fantasma”, por não ter como alvo a redução da pobreza, uma ajuda contada duplamente como perdão de dívida, assistência destinada à ajuda técnica superfaturada ineficiente e insuficiente, ajuda condicionada à compra de bens e serviços norte-americanos, e assistência mal-coordenada, levando a altos custos de transação e administração. Essa prática não se limita aos Estados Unidos – ActionAid estima que pelo menos 61% de todas as doações dos países do G-8 são ajudas fantasmas – mas o problema é particularmente pronunciado nos Estados Unidos.

As transferências de dinheiro privado, feitas por remessas de imigrantes trabalhando nos Estados Unidos, excedem de longe o fluxo oficial de AOD. Um estudo do Instituto Hudson revela que US\$ 71 bilhões em dinheiro privado foram para países em desenvolvimento no ano de 2004. Enquanto este relatório e um *press release* do Departamento de Estado dos Estados Unidos, citam o fato como evidência da generosidade do setor privado americano, aproximadamente dois terços desse dinheiro, US\$ 47 bilhões, são, na verdade, remessas de imigrantes a seus países de origem.⁵

Um número crescente de imigrantes envia parte de seus salários para ajudar suas famílias, que se encontram em situações precárias. De acordo com as Nações Unidas, em 2005 havia cerca de 191 milhões de imigrantes no mundo, dos quais um em cada cinco imigrou para os Estados Unidos (Deen, 2006). A liberalização do comércio é fator determinante para essa tendência. Em 1978, por

FURACÃO EXPÕE A REALIDADE

Em 2005, pessoas em todo o mundo ficaram chocadas com o que viram na televisão, após a devastação do furacão Katrina em Nova Orleans. Não podiam acreditar que o que estavam vendo eram imagens dos Estados Unidos. As pessoas que ficaram ilhadas pelas inundações eram, em sua maioria, negras, idosas ou subnutridas. Sobreviventes foram deixados sem eletricidade, água corrente e comida por dias, cercados por esgoto e cadáveres.

Nada do que aconteceu deveria surpreender – o furacão (e quem seria afetado por ele) havia sido previsto um ano antes. Apesar de estudos mostrando o afundamento dos diques e dos pedidos do Corpo de Engenheiros do Exército por mais recursos para projetos de controle de enchentes, o dinheiro federal para infra-estrutura vinha sendo continuamente cortado desde 2003.

Numerosos artigos jornalísticos citam especificamente o custo da guerra no Iraque como uma das causas da falta de dinheiro para proteção contra furacões e enchentes (Bunch, 2005). Das 354 mil pessoas vivendo na região de Nova Orleans onde o dano causado pelo furacão foi de moderado a grave, 75% eram negras, 29% viviam abaixo da linha de pobreza dos Estados Unidos, mais de 10% estavam desempregadas, pelo menos metade morava de aluguel e aproximadamente 60% não possuíam carro (Dao, 2006; Wellner, 2005).

Após o Katrina, o presidente Bush prometeu US\$ 200 bilhões para as áreas atingidas por tempestades e inundações da região. Até agora, bem menos que isso foi gasto, ou gasto de forma ineficiente, ou não foi usado na reconstrução de Nova Orleans para que habitantes mais pobres pudessem retornar. Além disso, os recursos utilizados foram retirados de orçamentos tais como o programa de cupões para auxílio-alimentação e cuidado infantil.

Recomendações para suspender a nova e rigorosa lei de falência pessoal e para a expansão do programa de ajuda médica (Medicaid) para vítimas do furacão também foram rejeitadas. O que ocorreu em Louisiana e em outros estados da Costa do Golfo foi uma tragédia, mas reflete uma política mais ampla de indiferença em relação às necessidades da população mais pobre do país. A resposta do governo à crise foi e permanece insuficiente e lenta, realçando os anos de descaso com infra-estrutura que levaram, em primeiro lugar, à destruição da cidade. ■

exemplo, as exportações agrícolas eram 81% do comércio exterior de El Salvador. Depois de 26 anos de liberalização comercial, esse índice é de 5%, enquanto o percentual de remessas é de 70%.

Mais conhecido é o exemplo do México, onde, dez anos depois do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), os salários ajustados com a inflação são menores que antes do acordo. Há 19 milhões de mexicanos(as) a mais vivendo abaixo da linha oficial da pobreza do que antes do Nafta (Sirota, 2006). Após o acordo, mais de 1,3 milhão de mexicanos(as) perderam seus empregos no setor rural, e muitos(as) imigraram para os Estados Unidos em busca de emprego a fim de remeter dinheiro a seu país de origem para ajudar suas famílias (Audley *et al.*, 2003). Em 2005, remessas dos Estados Unidos para o México totalizavam US\$ 20 bilhões, somando a segunda maior fonte de divisas estrangeiras depois dos lucros com o petróleo (De la Torre, 2006).

A população norte-americana também tem sofrido os impactos negativos das políticas tributárias da administração atual. O apoio para a “guerra contra o terror” e políticas de impostos regressivos tem tido um impacto negativo sobre os gastos do orçamento doméstico e as finanças governamentais. O endividamento de pessoas físicas aumentou, a tributação das empresas e das pessoas muito ricas diminuiu, e o custo da guerra no Iraque, estimado pelo economista ganhador do Nobel, Joseph Stiglitz, de aproximadamente US\$ 1,3 trilhão, causou prejuízo à estabilidade financeira de longo prazo dos Estados Unidos (Bilmes; Stiglitz, 2006).

Ainda que em escala diferente, está claro que existem semelhanças nas lutas enfrentadas pelos povos do Sul e pelo povo dos Estados Unidos. Políticas econômicas e sociais injustas pioraram a desigualdade de renda, drenaram fundos públicos e deixaram as prioridades sociais subfinanciadas.

Indicadores sociais alarmantes

Os Estados Unidos estão em posição bem alta nos indicadores do *Observatório da Cidadania/Social Watch*, especialmente quando se trata de acesso à água potável, vacinação, partos feitos por pessoal qualificado e porcentagem de meninas frequentando a escola. Entretanto, ao olharmos para os indicadores com corte étnico, o retrato é bem diferente. O Instituto Fordham para a Inovação em Políticas Sociais listou 16 indicadores de bem-estar⁶ desde 1970. Em 2003, eles mostraram que a “saúde social” (medida baseada nos indicadores sociais) havia diminuído 20%, enquanto a saúde econômica, medida pelo PIB, havia crescido 174%.⁷

Os Estados Unidos continuam a ser o único país rico do mundo sem normativa pública para cuidado universal de saúde. Como resultado, mais

4 Ibid.

5 *Press release* de 10 de abril de 2006.

6 Mortalidade, abuso e pobreza infantis; suicídio e uso de drogas entre adolescentes; evasão na escola secundária; desemprego, média de salários semanais; cobertura de seguro-saúde; pobreza e gastos com saúde entre maiores de 65 anos; homicídios; acidentes de trânsito causados por consumo de álcool; alcance dos programas de auxílio-alimentação; acesso à moradia; desigualdade de renda.

7 Dados fornecidos pelo Instituto Fordham.

de um terço das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza norte-americana não tem seguro-saúde e, portanto, não tem acesso, ou tem acesso limitado, a cuidados médicos. Hispano-americanos(as) têm duas vezes menos acesso a seguro-saúde que brancos(as), e 21% de negros(as) não têm seguro-saúde (UNDP, 2005).

Na educação, de acordo com relatório do Projeto de Direitos Civis de Harvard e do Instituto Urban, apenas 50% de estudantes negros(as), 51% de indígenas e 53% de hispano-americanos(as) terminaram a escola secundária em 2001 (Children's Defense Fund, 2004). Esses números são particularmente alarmantes porque estudos mostram que a juventude que abandona a escola tem mais chances de ficar desempregada, juntar-se a gangues, usar drogas ilícitas e ir para a prisão. Em 2004, por exemplo, 72% de afrodescendentes do sexo masculino que abandonaram a escola estavam desempregados, enquanto seis em cada dez já haviam passado pela prisão (Eckholm, 2006).

O Censo 2005 do Departamento de Comércio dos Estados Unidos mostra que a pobreza aumentou substancialmente. Entre 2000 e 2004, mais de 5 milhões de pessoas entraram na pobreza (US Census Bureau, 2004). De acordo com o Instituto de Pesquisa e Políticas para Mulheres (IWPR, na sigla em inglês), mais de 40% de pobres vivem em situação crítica, ganhando 50% ou menos da renda da linha nacional de pobreza, estabelecida em US\$ 20 mil anuais para uma família de quatro pessoas, com duas crianças. Do ponto de vista de gênero, baixos índices de seguro-saúde, programas de atenção à criança inadequados e salários baixos estão entre os fatores que tornam mais difícil a saída da pobreza para mulheres (IWPR, 2005). Mais de 20% das crianças dos Estados Unidos vivem na pobreza (UNDP, 2005).

Perspectivas sombrias

De acordo com o Centro de Prioridades em Políticas e Orçamento (CBPP, na sigla em inglês), o déficit do governo federal em 2005 foi de US\$ 318 bilhões. O déficit projetado de 2002 a 2011 é de US\$ 3,4 trilhões, do qual muito pode ser atribuído a cortes de impostos, aumento dos gastos com defesa (particularmente na guerra ilegítima contra o Iraque) e gastos em "segurança interna" e na "guerra contra o terror".

As perspectivas de longo prazo para a redução do déficit são sombrias. Se os cortes de impostos do governo Bush tornarem-se permanentes, serão somados ao déficit mais US\$ 9,6 trilhões nos próximos 20 anos, incluídos os pagamentos dos volumosos juros da dívida nacional. Para reduzir esse déficit, o Congresso iniciou o corte de US\$ 39 bilhões do orçamento para os próximos cinco anos – incluídos cortes ao auxílio-saúde, vários programas de atenção infantil e financiamento estudantil. Tais cortes enfraquecerão ainda mais o acesso aos serviços de saúde das famílias mais pobres, cortando bilhões de dólares dos programas dirigidos às pessoas de baixa renda do orçamento

nacional e aumentando as responsabilidades dos estados. O resultado provável é que muitos deles não conseguirão arcar com os custos e reduzirão mais ainda aqueles programas (CBPP, 2006).

O governo mostra pouco comprometimento com qualquer tipo de rede de proteção social que utilize recursos estatais. Ainda assim, houve uma época em que investimentos significativos eram feitos em programas para tornar possível o sonho americano. Por exemplo, a educação pública, do primeiro ao terceiro grau, era barata e de boa qualidade. Os impostos progressivos garantiam que as pessoas muito ricas contribuíssem com sua justa parte em favor do bem público, de forma alinhada com a maioria dos governos europeus das décadas de 1970 e 1980.

Com altos índices de emprego, os serviços de saúde que dependiam de seguros garantidos pelo pagamento de empregadores(as) cobriam boa parte da população. Hoje, esses marcos da política social foram reduzidas a pó. Muitos(as) trabalhadores(as) norte-americanos(as) não têm acesso a seguro-saúde (e, conseqüentemente, a cuidados médicos), porque a combinação de salários estagnados e custos estratosféricos impede o pagamento desse benefício. As escolas públicas se deterioraram, e escolas privadas estão sendo mantidas no lugar delas, com dinheiro do(a) contribuinte.

O Congresso aprovou um orçamento federal permitindo que as forças políticas definam a AOD. Ao mesmo tempo, cortou programas sociais nacionais. Essas tendências refletem indiferença em relação às crises emergentes e são um mau presságio para os esforços internos pela erradicação da pobreza e redução da exclusão social. ■

Referências

- ACTIONAID INTERNATIONAL. *Real aid, an agenda for making aid work*. 2005. Disponível em: <www.actionaid.org.uk/_content/documents/real_aid.pdf>.
- AUDLEY, J.; PAPADEMETRIOU, D. G.; POLASKI, S.; VAUGHAN, S. *Nafta's promise and reality: lessons from Mexico for the hemisphere*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- BILMES, L.; STIGLITZ, J. *The economic Costs of the Iraq war*. National Bureau of Economic Research Working Paper 12054. 2006. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12054>>.
- BUNCH, W. Did New Orleans catastrophe have to happen?. *Editor & Publisher*, 31 Aug. 2005.
- CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES – CBPP. *Background on the federal budget and the return of the budget deficits*. 2006. Disponível em: <www.cbpp.org/budget-slideshow.htm>.
- CHILDREN'S DEFENSE FUND. *The road to dropping out*. 2004. Disponível em: <www.childrendefense.org/education/dropping_out.pdf>.
- DAO, J. Study says 80 percent of New Orleans blacks may not return. *The New York Times*, 27 Jan. 2006.
- DE LA TORRE, U. Workers abroad transform life at home. *Suns* [e-mail edition], n. 6.049, 19 June 2006.
- DEEN, T. South-south flows on the rise, says UN. *Suns* [e-mail edition], n. 6.042, 8 June 2006.
- ECKHOLM, E. Plight deepens for black men, studies warn. *The New York Times*, 20 Mar. 2006.
- INSTITUTE FOR WOMEN'S POLICY RESEARCH – IWPR. *Persistent inequalities: poverty, lack of health coverage and wage gaps plague economic recovery*. 2005.
- SIROTA, D. Supply and demand solutions. *The San Francisco Chronicle*, 9 Apr. 2006.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human development report 2005: international cooperation at a crossroads – Aid, trade and security in an unequal world*. New York: UNDP, 2005.
- US CENSUS BUREAU. *Income, poverty and health insurance coverage in the United States*. 2004.
- WELLNER, A. S. No exit. *MotherJones*, 13 Sept. 2005. Disponível em: <http://www.motherjones.com/news/update/2005/09/no_car_emergency.html>.

Desperdício e corrupção emperram desafio do desenvolvimento



O governo da Índia enfrenta um delicado equilíbrio quando se esforça para reconciliar seu compromisso com a política econômica neoliberal de prudência fiscal, com seus objetivos ambiciosos de desenvolvimento social. Esse desafio fica ainda mais complicado pelo desperdício e pela corrupção que drenam gastos sociais já insuficientes.

Social Watch da Índia
Himanshu Jha

Tradução: Jones de Freitas

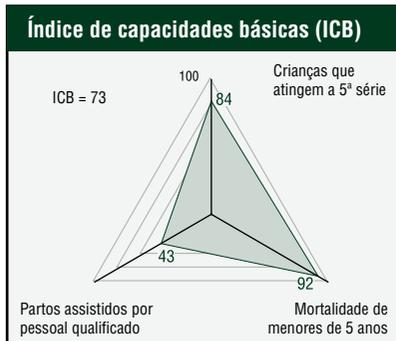
O desafio atual do governo é manter o equilíbrio entre as mudanças dos dois paradigmas que se formaram nas áreas da política e da política econômica no fim da década de 1980. O dilema dos dois paradigmas em conflito faz necessário reconciliar as contradições resultantes no que diz respeito a necessidades, compromissos, disposição política e finanças. Diante dessas influências e pressões, o governo desempenha seu ato de equilíbrio para lidar com esse dilema emergente, deixando cidadãos e cidadãs sem nenhuma idéia sobre os resultados de suas reivindicações e expectativas.

No campo político, formações políticas ressurgentes e convulsões sociais repetidas estão forçando o governo a enfrentar novas expectativas e reivindicações. Vários desses grupos políticos ganharam influência apoiando as reivindicações que estavam por trás dessas convulsões sociais, promovendo a ideologia da “justiça social”. No entanto, seu impacto é limitado pelo fato de que seu apoio político vem quase exclusivamente dos setores sociais mais destituídos da sociedade indiana. Ao mesmo tempo, porém, as realidades socioeconômicas, como a pobreza generalizada, privações e emancipação de grupos sociais marginalizados e das mulheres, não podem ser ignoradas em qualquer marco de referência para as políticas públicas.

Em termos do paradigma de desenvolvimento econômico, o desafio está no compromisso do governo com o marco de referência neoliberal e com um padrão de planejamento econômico e institucional que enfatiza ostensivamente a prudência econômica – um enfoque que muitas vezes entra em conflito e contradiz seus objetivos políticos e compromissos com as políticas sociais.

Dilema de paradigmas

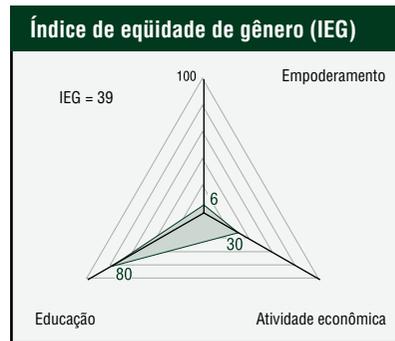
Formuladores(as) de políticas devem ter em mente as considerações do “bem-estar social”, aconselháveis política e socialmente e, ao mesmo tempo, desenhar políticas econômicas alinhadas com as novas exigências econômicas, nacionais e globais. Os governos, em âmbito nacional e estadual, estão permanentemente presos a esse dilema de paradigmas. Além disso, exis-



te um problema geral de “declínio institucional”, com instituições de governança com atrofia sem precedentes e incapazes de realizar os programas assumidos como seus compromissos. Muitos dos compromissos governamentais, sociopolíticos e econômicos permanecem a “meio caminho”, na melhor das hipóteses, ou não foram cumpridos, no pior caso.

Embora o governo tenha mostrado seu compromisso com o desenvolvimento social – por meio de iniciativas como o Programa Mínimo Comum¹ e seus Planos Quinquenais, assim como pela adoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) –, permanece sujeito a seus compromissos com o paradigma econômico dominante global. Isso agrava a situação já difícil do cidadão e da cidadã comuns, presos no meio desse conflito. Para ser justo, o governo cada vez mais toma medidas para seguir o modelo participativo no processo decisório e na implementação. Porém, qual tem sido realmente a eficácia dessa participação? Seu impacto foi suficiente nos instrumentos de política financeira, como as alocações orçamentárias para os programas de desenvolvimento social?

É imperativo examinarmos sistematicamente as seguintes questões: os compromissos sociais do governo foram refletidos nas alocações orçamentárias dos anos recentes? As instituições governamentais têm a capacidade de levar adiante esses compromissos? São essas instituições



suficientemente eficazes para levar esses programas aos grupos-alvo? Qual o grau de corrupção, desperdício de fundos públicos e inércia por parte do funcionalismo?

Análise do orçamento anual

Embora o desenvolvimento abrangente, incluindo o desenvolvimento econômico, permaneça como a meta geral do Estado indiano, o desenvolvimento social e a distribuição equitativa continuam sendo objetivos prioritários – pelo menos no papel. Uma visão geral dos compromissos do governo é dada pelo Programa Mínimo Comum e pelo Décimo Plano Quinquenal, que visivelmente coincidem com as MDMs.

Obviamente, esses compromissos devem vir acompanhados por meios apropriados e eficazes de alcançá-los. Devem não somente estar apoiados pelas alocações financeiras necessárias, como também por uma infra-estrutura institucional eficiente. Um exame mais detalhado do orçamento anual do governo demonstra seus compromissos e também suas mudanças de prioridades. O orçamento também indica a direção na qual as políticas estão avançando.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e Administração Orçamentária de 2005–2006 tinha como objetivo uma relação de um para um entre receita e despesa. Se a expectativa do governo em relação às receitas não se concretizassem, como ocorre com frequência, haveria corte de despesas, com o setor social sofrendo o maior impacto desse corte.

Embora o orçamento de 2005–2006 aumentasse as doações fornecidas como ajuda aos governos estaduais, também sinalizava o fim dos empréstimos do governo central aos estados para implementação de seus planos anuais. Significava que os estados

1 O Programa Mínimo Comum é a agenda política adotada pelo governo em maio de 2004, dando grande ênfase ao atendimento das necessidades das pessoas pobres, especialmente nas áreas rurais.

TABELA 1. Gastos do governo central e estados com o setor social

PERÍODO	GASTOS DO GOVERNO CENTRAL COM O SETOR SOCIAL (EM CRORES DE RUPIAS INDIANAS)	GASTOS TOTAIS COMBINADOS DO GOVERNO CENTRAL E ESTADOS (EM CRORES DE RUPIAS INDIANAS)	GASTOS DO GOVERNO CENTRAL COM O SETOR SOCIAL COMO PROPORÇÃO DOS GASTOS TOTAIS COMBINADOS (%)	GASTOS COM O SETOR SOCIAL COMO PROPORÇÃO DOS GASTOS TOTAIS COMBINADOS – GOVERNO CENTRAL MAIS ESTADOS (%)
2000–2001	18.115,34	591.300	3,06	22,3
2001–2002	20.881,46	644.700	3,24	21,4
2002–2003	22.726,63	704.900	3,22	20,6
2003–2004	25.458,83	796.400	3,20	19,7
2004–2005*	30.625,44	904.500	3,39	20,7
2005–2006**	34.656,82	979.800	3,54	20,9

*estimativas revisadas **estimativas do orçamento

Fonte: Levantamento Econômico de 2005–2006. Governo da Índia.

TABELA 2. Gastos da União com serviços sociais e serviços de defesa

PERÍODO	GASTOS COM SERVIÇOS SOCIAIS COMO PROPORÇÃO DOS GASTOS TOTAIS (%)	GASTOS COM DEFESA COMO PROPORÇÃO DOS GASTOS TOTAIS (%)	GASTOS COM SERVIÇOS SOCIAIS COMO PROPORÇÃO DO PIB (%)	GASTOS COM DEFESA COMO PROPORÇÃO DO PIB (%)
1996–1997	4,83	14,68	0,71	2,16
1997–1998	5,15	15,20	0,79	2,32
1998–1999	5,28	14,28	0,85	2,29
1999–2000	5,82	15,80	0,90	2,43
2000–2001	5,56	15,24	0,87	2,37
2001–2002	5,76	14,98	0,92	2,39
2002–2003	5,50	13,47	0,92	2,26
2003–2004	5,40	12,74	0,92	2,18
2004–2005	6,32	15,74	1,00	2,51
2005–2006*	7,58	16,54	1,09	2,38
2006–2007**	7,69	16,27	1,10	2,32

*estimativas revisadas **estimativas do orçamento

Fonte: Levantamento Econômico de 2005–2006. Governo da Índia.

ficavam obrigados a conseguir 29.003 *crores*² de rupias indianas (US\$ 6,47 bilhões) no mercado. Também resultou no declínio da assistência direta do governo central aos estados e territórios, que baixou da estimativa revisada de 2004–2005 de 54.858 *crores* de rupias indianas (US\$ 12,24 bilhões) para 33.112 *crores* de rupias indianas (US\$ 7,39 bilhões) na previsão orçamentária de 2005–2006. Essa tendência é preocupante, pois atingirá diretamente os estados mais pobres e atrasados.

Os gastos crescentes com defesa como proporção dos gastos totais têm sido outra tendência preocupante, tendo em vista que são necessárias despesas substancialmente mais altas para os serviços sociais.

O efeito desse padrão de alocação reflete-se imediatamente nos gastos com o emprego rural e nos planos de redução da pobreza, que permaneceram estagnados e até mesmo declinaram durante o período 1995–2001. Por exemplo, o Programa de Alimentos por Trabalho recebeu uma alocação insignificante de 1.818 *crores* de rupias indianas (US\$ 405,75 milhões), que foi aumentada para 5.400 *crores* de rupias (US\$ 1,21 bilhão) em 2005–2006, quando o próprio ministro da Fazenda admitia que o programa, para ser totalmente implementado, custaria mais 5.600 *crores* de rupias (US\$ 1,25 bilhão).

Os programas Sampoorna Gramin Rozgar Yojna e Swarnajayanti, destinados a criar oportunidades de emprego remunerado e prover segurança alimentar para famílias rurais abaixo da linha de pobreza, sofreram reduções significativas nas suas alocações no orçamento mais recente. Em

relação à infra-estrutura rural, o governo assumiu o compromisso no seu Décimo Plano Quinquenal de ligar todas as aldeias do país por meio de estradas transitáveis em qualquer época do ano. No entanto, embora o equivalente a US\$ 357,09 milhões tenham sido propostos como suporte orçamentário adicional para essa iniciativa, ela custaria aproximadamente US\$ 15,62 bilhões, para ser integralmente implementada, segundo o próprio governo.

A agricultura, que sustenta 57% da população indiana e contribui com 21% de seu PIB, foi profundamente atingida pela estagnação dos últimos anos. Em grande medida, isso pode ser atribuído ao declínio de investimento público no setor agrícola, que caiu de 1,92% do PIB, no período 1990–1991, para 1,31%, em 2003–2004.

A meta do governo de incluir grupos socialmente marginalizados no processo de desenvolvimento não está refletida nessas despesas. A alocação orçamentária geral para grupos marginalizados como proporção das alocações totais diminuiu de 0,62%, em 1998–1999, para 0,30%, em 2004–2005. Mesmo após o aumento insignificante para 0,43% em 2005–2006, a atual taxa de gastos permanece bem inferior à do período 1998–1999.

O orçamento de gênero, contido em documento separado sobre a sensibilização para as questões de gênero na alocação orçamentária, foi produzido pela primeira vez no período orçamentário de 2000–2001. Em 2005–2006, a alocação total para orçamento de gênero foi de US\$ 3,21 bilhões, o que representa somente 2,8% das despesas totais.

Desperdício e corrupção

Para piorar esse cenário, mesmo os recursos insuficientes alocados para os serviços sociais e o desenvolvimento não são inteiramente utilizados. O próprio ex-primeiro-ministro, Rajiv Gandhi, reconheceu que somente 15% das finanças alocadas para planos sociais alcançam seus grupos-alvo, enquanto os restantes 85% são absorvidos por custos administrativos, desperdício e corrupção.

Estudos posteriores sobre o Sistema Público de Distribuição e sobre a redução da pobreza revelaram que somente 20% dos itens das rações alimentares destinados às pessoas pobres por meio desse canal realmente chegam a elas. Do total de financiamento para planos habitacionais rurais, entre 25% e 40% são apropriados por intermediários; também somente 20% dos gastos governamentais com subsídios alimentares alcançam as pessoas pobres, e o restante é desperdiçado ou termina nas mãos dos intermediários. Esses são somente alguns exemplos do desperdício e da apropriação indébita generalizada dos recursos governamentais (Gupta, 2004).

De acordo com o índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional de 2005, a Índia obteve 2,9 numa escala que vai de 10 (altamente

2 Um *crore* é uma unidade do sistema de numeração indiano equivalente a 10 milhões.

honesto) a 0 (altamente corrupto). Ao mesmo tempo, um relatório de 2005 da Transparência Internacional da Índia estimava que cidadãos e cidadãs comuns pagavam 21.068 *crores* de rupias indianas (US\$ 4,70 bilhões) de suborno por ano para utilizarem os 11 serviços públicos cobertos pelo estudo – incluindo polícia, judiciário (tribunais inferiores), administração fundiária, hospitais públicos, eletricidade e o programa de rações alimentares do Sistema Público de Distribuição. Chega a 62% o percentual de cidadãos e cidadãs que tiveram experiência direta com o pagamento de suborno ou feito “uso de contato pessoal” para conseguir um atendimento público, enquanto três quartos afirmavam acreditar que a corrupção nos serviços públicos tinha crescido durante o ano anterior (entre 2004 e 2005).

Pesquisas, a mídia e a opinião pública têm enfatizado que a rede de corrupção envolve não somente funcionários(as) governamentais ao longo de toda a hierarquia, como também políticos em todas as esferas. Um relatório de 2006 publicado pelo *Social Watch* da Índia revelava que quase 25% de integrantes da Câmara Baixa do Parlamento (Lok Sabha) tinham antecedentes criminais. Um grande número de ministros do governo central e dos governos estaduais tem enfrentado acusações de corrupção de vários tipos recorrentemente.

O aspecto mais deprimente desse cenário pessimista é que a população está convencida de que os “grandes e poderosos” sempre escaparão ilesos desses atos de corrupção. Esse senso de aceitação passiva é um sinal de alarme para uma boa governança e para a saúde da sociedade organizada. ■

Referências

- GUPTA, U. Budget: Good intentions drained by leaks. *Business Line*, 23 Jul. 2004. Disponível em: <<http://www.thehindubusinessline.com/2004/07/23/stories/2004072300371100.htm>>.
- SOCIAL WATCH INDIA. *Citizen's Report on Governance and Development 2006*. New Delhi: Social Watch India, 2006.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The 2005 Transparency International Corruption Perceptions Index*. 2005. Disponível em: <www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDIA. *India Corruption Study 2005*. 2005. Disponível em: <www.tiindia.in/data/files/India%20Corruption%20Study-2005.pdf>.

Investimentos não garantem direitos



Quando as parcerias público-privadas (PPP) para a provisão de serviços básicos não garantem a acessibilidade econômica, um dos componentes fundamentais dos direitos econômicos, sociais e culturais (Desc), e tanto a cobertura como o acesso se definem pela capacidade de pagamento da população, o Estado descumpra sua obrigação de satisfazer esses direitos. Por sua vez, se o Estado permite ou favorece os investimentos estrangeiros diretamente ou em projetos de desenvolvimento – isso não é social ou ambientalmente responsável – e descumpra sua obrigação de proteger os direitos humanos.

Deca Equipe Pueblo*
Espaço Desc**

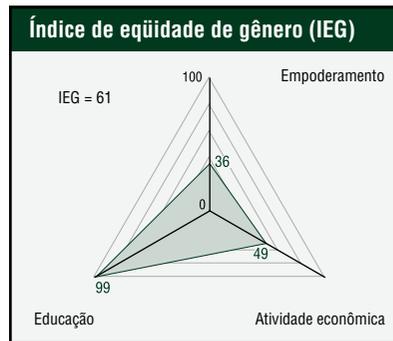
Areli Sandoval Terán***

Tradução: Luciano Cerqueira

O disputado e também questionável resultado das eleições federais de 2 de julho de 2006, e o conseqüente clima de tensão política e social, tem evidenciado o confronto ideológico de diferentes visões de país, assim como as mais distintas experiências, entre setores e regiões, dos impactos do modelo de desenvolvimento econômico e social. A profunda divisão e desigualdade que estamos vivendo exige uma revisão profunda, séria e participativa do modelo de liberalização econômica que tem imperado nos últimos 25 anos. Como uma contribuição diante desse caminho, este artigo analisa, a partir da perspectiva dos direitos humanos, alguns dos esquemas aplicados pelo governo para mobilizar recursos – públicos, privados, nacionais e estrangeiros – para o desenvolvimento, e quais têm sido as conseqüências nas condições de vida da população. Também propõe alternativas e recomendações no sentido da realização do direito ao desenvolvimento.

O informe do secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, ao Comitê Preparatório da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento assinalou que o capital privado externo pode cumprir uma importante função como complemento aos recursos internos. Porém, reconheceu experiências negativas quando os investimentos não cumprem as normas trabalhistas e ambientais, assinalando responsabilidades tanto governamentais como das empresas transnacionais.

De 1983 a 2006, os governos alegaram restrições orçamentárias para satisfazer as necessidades de infra-estrutura e serviços básicos, promovendo investimentos estrangeiros diretos e indiretos e desenvolvendo diferentes modalidades



de parcerias público-privadas em setores como energia, rodovias, abastecimento de água, saúde, habitação e educação superior. A administração de Vicent Fox (2001–2006), por exemplo, desenvolveu um esquema de investimento misto chamado Projetos para Prestação de Serviços (PPS), uma modalidade de PPP (México, s.d.).

Fox sustenta que as PPP elevam a qualidade e a cobertura dos serviços públicos em virtude da eficiência e do capital do setor privado, promovendo o desenvolvimento e a profissionalização de prestadoras ou empresas domésticas, reduzindo custos e liberando recursos para outros projetos sociais.¹ Porém, a realidade é outra.

Nos processos de privatização dos serviços de saúde, educação, água potável e de construção de casas, o aumento da cobertura tem sido determinado pelo poder de compra da população, o capital transnacional tem desalojado o setor privado interno e, contrariamente ao assinalado, o governo tem descapitalizado setores sociais fundamentais, como educação, saúde e seguridade social. O Estado não tem cumprido sua obrigação de destinar o máximo de recursos disponíveis para chegar progressivamente ao cumprimento dos direitos consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc).

As parcerias público-privadas “se inscrevem em uma tendência mais geral frente à comercialização de serviços [...] o que não deixa de ser uma

forma de privatização” (McDonald e Ruiters, 2006), porque buscam mais vantagem ou lucro do que o desenvolvimento social. Entretanto, a privatização de serviços pode conduzir a violações dos direitos humanos se não garantir a acessibilidade econômica como componente fundamental dos Desc (por exemplo, no caso de uma empresa transnacional aumentar as tarifas de acesso ao serviço básico em proporções que comprometeriam o acesso a outros direitos). Em todos os processos de privatização, o Estado deveria atuar conforme sua obrigação de proteger os direitos humanos diante das ações de terceiros fora do Estado, supervisionando, regulando e garantindo mecanismos e recursos para a defesa dos direitos humanos.

Privatizações violam direitos

A Comissão Nacional de Água aponta a empresa Águas de Saltillo, no estado de Coahuila, como caso exitoso de privatização do serviço de água potável e saneamento na modalidade de esquema misto, com participação da empresa espanhola Águas de Barcelona.² Entretanto, a população não foi consultada prévia nem adequadamente; as tarifas aumentaram ilegalmente acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor; não foram atendidas oportunamente as demandas da Associação de Usuários de Águas de Saltillo; e o escritório de Contabilidade Maior da Fazenda do Congresso de Coahuila detectou irregularidades, como os altos salários dos(as) principais

* Ponto focal do *Social Watch* no México.

** Grupo de referência para o *Social Watch* e outras redes internacionais no México.

*** Coordenadora do Programa Diplomacia Cidadã, do *Social Watch* e da Deca Equipe Pueblo.
Contato: arelisandoval@equipopueblo.org.mx

1 Segundo o comunicado da Presidência da República “Inaugura el Presidente Vicente Fox la Primera Cumbre de Asociaciones Público-Privadas para las Américas”, de 21 de outubro de 2004. Disponível em: <http://presidencia.gob.mx>.

2 51% das ações correspondem ao Sistema Municipal de Águas de Saltillo e 49% a Águas de Barcelona, do qual também é acionista a transnacional francesa Suez.

funcionários(as) da empresa; em desacordo com o procedimento da Ata Constitutiva, não foram comunicadas realizações de obras ao Conselho de Administração; foram feitas compras de veículos fora do procedimento da Lei de Aquisições; e ocorreram violações dos direitos trabalhistas com demissões injustificadas e ameaças (Castañeda Bustamante, *et al.*, 2006).

Em sua observação geral nº 15 sobre o direito à água, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU assinala, com base no Pidesc, que

a água e os serviços e instalações de água devem estar ao alcance de todas as pessoas. Os custos e encargos diretos e indiretos associados com o abastecimento de água devem ser acessíveis e não devem comprometer e nem por em perigo o exercício de outros direitos reconhecidos no pacto". (Naciones Unidas, 2002, inciso 11, c, ii).

A empresa Água de Barcelona tem descumprido o Pidesc, apesar de ter vários acordos com a Organização Internacional do Trabalho e ter assumido compromissos de boas práticas empresariais. Para a gestão da água no México será indispensável que o novo governo considere "o grande potencial da participação e da democratização para melhorar o abastecimento público de água" e reconheça "que a solução não está na privatização" (Balanyá *et al.*, 2005).

O caso La Parota

O comportamento dos IEDs foi matéria de análise do Informe alternativo sobre a situação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Desca), enviado ao Comitê de Desc, em maio de 2005, por 105 organizações da sociedade civil. Nesse informe, denunciamos os projetos em que os IEDs geram custos sociais e ambientais com a anuência e complicidade do Estado em zonas de atividade agrícola.

É o mesmo caso do Plano Puebla Panamá, que abarca a região sul-sudeste do México até o Panamá, no sul da América Central, obra essa que o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como membro da Comissão de Alto Nível para a Busca de Financiamento dos Projetos do Plano Puebla Panamá, orienta fundos próprios atuando como liderança do setor privado. Em seu IV Informe Periódico ao Comitê de Desc (E/C.12/4/Add.16), o governo mexicano menciona o Plano Puebla Panamá como uma das medidas para atender uma recomendação de 1999 do comitê, que pretende

PRIORIDADE MÁXIMA

É evidente que o livre comércio e os investimentos estrangeiros sem restrições têm servido mais aos interesses transnacionais. Concordamos com os relatores das Nações Unidas quando dizem que as conseqüências adversas da globalização sobre os direitos humanos é multidimensional, porque requer uma reconceitualização crítica das políticas e dos instrumentos de comércio, dos investimentos e das finanças internacionais, que devem deixar de tratar os direitos humanos como assuntos periféricos à sua formulação e operação. (Naciones Unidas, 2000a).

Diante de tais desafios, o próximo governo deverá aplicar instrumentos, princípios e recomendações de direitos humanos⁵ e demonstrar disposição política para defendê-los. Assim, demandamos que se retomem as propostas e recomendações em matéria de direitos econômicos sociais culturais e ambientais do Diagnóstico Nacional da Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2003) perante um modelo econômico que não tem sido socialmente responsável; que atenda as recomendações de Desc de 1999 e 2006; que impulse o novo Conselho de Direitos Humanos – presidido pelo México – de acordo com as normas da ONU sobre responsabilidade das empresas transnacionais e outras empresas comerciais na esfera de direitos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2); que promova o protocolo facultativo do Pidesc para estabelecer um mecanismo de denúncia de violações; que defenda a supremacia dos instrumentos internacionais de direitos humanos sobre outro tipo de tratados – conforme a Carta das Nações Unidas – e que abra os espaços adequados para a participação civil nas políticas públicas econômicas e sociais. O investimento em desenvolvimento econômico e social com perspectiva em direitos humanos é uma tarefa e um dos objetivos principais no período 2007–2012. ■

avaliar os efeitos negativos do Acordo de Livre Comércio da América do Norte impuseram ao Desc.³ Lamentavelmente, falta uma visão integral do direito ao desenvolvimento e medidas que impeçam e compensem a apropriação de terras, a destruição do meio ambiente, a apropriação e a superexploração dos recursos naturais e os danos ao patrimônio cultural.

No Espaço Desc também temos documentado denúncias de comunidades que sofrem violações de seus direitos humanos por causa de megaprojetos. Um caso paradigmático é o do projeto de construção – como parte do Plano Puebla Panamá – da Central Hidroelétrica de La Parota, no estado de Guerrero (que implicará a inundação de 17 mil hectares de terras cultiváveis, rodovias e pontes), habitada por 21 comunidades, despejando aproximadamente 25 mil pessoas. O projeto afetará diretamente mais de 75 mil pessoas rio abaixo, causará danos irreversíveis ao ecossistema (como a extinção de uma espécie local de rã) e à saúde.

La Parota foi recusada pelos "comuneros" (proprietários de terras comunais) e "ejidatarios"⁴ da área por não representar uma opção de desenvolvimento sustentável, senão uma ameaça para a vida comunitária por seu alto custo ecológico, social e econômico. Os governos municipal, estadual e federal têm ignorado essas reclamações e desenvolvido uma estratégia autoritária e antidemocrática para botar o projeto em andamento a todo custo (Espacio Desc, 2006).

O novo governo não deverá se omitir diante dessa situação, que mereceu uma recomendação específica do Comitê de Desc, pedindo urgência ao Estado mexicano para assegurar que as comunidades indígenas e locais afetadas pelo projeto ou outros megaprojetos sejam devidamente consultadas e que repasse informações para que haja uma aprovação prévia de qualquer processo de tomada de decisão relacionadas com projetos que afetam seus direitos e interesses, reconhecidos no Pidesc.

Também urge ao Estado reconhecer os direitos de propriedade e posse das comunidades indígenas sobre as terras que, tradicionalmente, ocupam e, se for o caso, assegurar às comunidades indígenas e campesinas locais afetadas pela construção da hidroelétrica de La Parota ou outros projetos de infra-estrutura dentro do Plano Puebla Panamá uma adequada compensação e realocação alternativa, terras férteis para cultivo e a salvaguarda de seus direitos econômicos, sociais e culturais.⁶

3 Observações finais do Comitê de Desc ao México em 1999. (Ver Naciones Unidas, 1999, par. 35).

4 Criadores que levam seu gado para pastar em terras comuns de um povoado.

5 Cabe assinalar que os impactos da globalização econômica nos direitos humanos têm sido matéria de análise de vários órgãos, relatores e agências especializadas da ONU, como a resolução da Comissão de Direitos Humanos sobre Mundialização e Direitos Humanos (E/CN.4/RES/2003/23) e o Informe do Alto Comissariado para os Direitos Humanos sobre o Comércio, Investimentos e Direitos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/9).

6 Observações finais do Comitê de Desc ao México em 2006. (Ver Naciones Unidas, 2006, par. 28).

Outro megaprojeto que se pretende construir com investimento misto é o Corredor de Energia Eólica no Istmo de Tehuantepec, no estado de Oaxaca, em que 14 empresas já demonstraram interesse, entre elas corporações espanholas, como Gamesa Eólica e Iberdola. Enquanto as lacunas legais, que impedem o início da construção, são mudadas, investidores estrangeiros estão negociando com os “ejidatarios” contratos de arrendamento de terrenos onde se instalarão os geradores.

O governo impulsiona o Programa de Certificação de Direitos sobre Terras Comuns e Titulação de Solares para poder se apropriar da terra. Entretanto, os “ejidatarios” enfrentam as negociações sem informação ou assessoria, o que dificulta barrar o projeto ou chegar a um acordo benéfico para a comunidade.

Dessa maneira, as empresas transnacionais se aproveitam da situação de pobreza. É necessário que as autoridades analisem seriamente os possíveis impactos ambientais, econômicos e socioculturais sobre essa população, que já alertou diversas organizações que se opõe terminantemente à instalação do corredor (Castañeda Bustamante, 2006). ■

Referências

- BALANYÁ, B.; BRENNAN, B.; HOEDEMAN, O.; KISHIMOTO, S.; TERHORST, P. (Ed.). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: El Viejo Topo, 2005.
- CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N. et al. *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*. CIFCA/RMALC, 2006.
- DECA EQUIPO PUEBLO. Programa Diplomacia Ciudadana. Derecho a la libre determinación. In: *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006)*. México, 2006, p. 32-43. Disponível em: <www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/mexico-coalition_Sp.pdf>.
- DELAPLACE, D.; CASTAÑEDA, N.; SANDOVAL, A. La política económica en México y su impacto en los derechos humanos. In: *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006)*. México, 2006, p. 9-20. Disponível em: <www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/mexico-coalition_Sp.pdf>.
- ESPACIO DESC. *Informe sobre los acontecimientos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota*. México, 2006. Mimeo.
- MCDONALD, D. A.; RUITERS, G. Teorizando la privatización: contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica. *Anuario de servicios públicos 2005/6*, TNI, p. 9-21, 2006. Disponível em: <www.tni.org/books/yearb05theory-s.pdf>.
- MÉXICO. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ¿Qué son los PPS?. s.d. Disponível em: <www.pps.sse.gob.mx/html/que_son.html>.
- NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Observación general n. 15 "El derecho al agua"*. (E/C.12/2002/11). 2002. Disponível em: <www.ohchr.org>.
- _____. *Observaciones finales a México*. (E/C.12/1/Add.41). 1999. Disponível em: <www.ohchr.org>.
- _____. *Observaciones finales a México*. (E/C.12/CO/MEX/4). 2006. Disponível em: <www.ohchr.org>.
- _____. Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo. *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo*. (A/AC.257/12). 2000b.
- _____. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: la globalización y su impacto en el pleno goce de los derechos humanos - Informe Preliminar de los relatores especiales J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama*. (E/CN.4/Sub.2/2000/13). 2000a.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. 2003. Disponível em: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/>.

MOÇAMBIQUE

Metas demais, ação de menos



O atual governo de Moçambique, no seu segundo ano de mandato, continua com grandes dificuldades em contribuir para o desenvolvimento humano no país. Com um Plano Quinquenal longo, sinuoso e muito vago, reduziu a discurso as estratégias de combate à corrupção e mantém obscuras e pouco abrangentes políticas de combate à pobreza absoluta. Ao mesmo tempo, apregoa o crescimento econômico do país, que continua atraindo muitos apoios financeiros principalmente do ocidente.

Custódio Duma*

Em termos de receitas previu-se para o ano de 2006 que o Estado arrecadasse 27.016,8 milhões de contos (mdc), equivalente a US\$ 1,077 bilhão, dos quais 97,3% seriam referentes às receitas correntes e 2,7% às receitas de capital. Em termos de despesas totais o Estado prevê aplicar, em 2006, 52.530 mdc (US\$ 2,095 bilhões). Desses, 50,9% de despesas correntes; 41,5% de despesas de investimento; e 7,6% em despesas com operações financeiras.¹

De acordo com o plano citado, as despesas correntes estão essencialmente voltadas para a melhoria dos setores de educação, saúde, justiça e legalidade, segurança, ordem pública e administração financeira do Estado, tidos como prioritários e que se encontram em condições extremamente precárias.

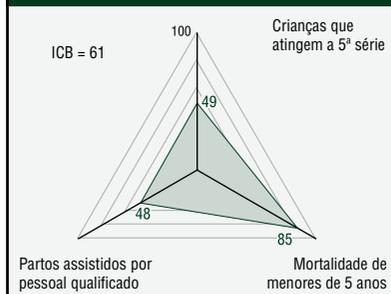
Aos governos distritais foram destinados 1.578 mdc (US\$ 62,9 milhões) para implementação de projetos de desenvolvimento socioeconômicos de reduzida dimensão e complexidade. Aos governos das províncias foram destinados 1.334 mdc (US\$ 53,2 milhões) e para a esfera central, 18.081 mdc (US\$ 721,2 milhões). O valor cedido a cada distrito corresponde a 7 mdc (US\$ 279.200). Não há um critério igualitário ou objetivo de referência consoante às necessidades e potencialidades de cada governo.²

A falta de transparência na administração, o despreparo e a falta de conhecimentos de administração, para além da ineficiência do sistema de fiscalização e monitoria na gestão governativa, contribuem para o fraco desempenho dos planos que têm sido traçados desde 1992, quando do Acordo Geral de Paz, assinado após o término da Guerra Civil.

Malária e Aids

Embora os índices de mortalidade ainda não estejam controlados, a população moçambicana continua a crescer, estando próxima da ordem dos 20 milhões

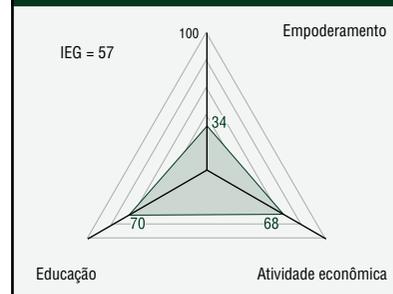
Índice de capacidades básicas (ICB)



de habitantes. Desses, cerca de 13 milhões vivem no campo e sobrevivem graças a uma agricultura de subsistência praticada com métodos rudimentares e em pequena escala.³ A vida na periferia das cidades e no campo é fortemente caracterizada pela ausência do Estado. À medida que se caminha para fora de Maputo⁴ o Estado vai gradualmente enfraquecendo a sua atuação, presença e efetividade na vida do cidadão e da cidadã.⁵

Os elevados índices de mortalidade geral (21,2 por mil pessoas nascidas vivas em 1997) – em particular da mortalidade infantil que se situa em 124 por mil pessoas nascidas vivas (IDS, 2003) –, afetam o crescimento populacional do país. A taxa de mortalidade materna situa-se em 408 por 100 mil pessoas nascidas vivas (IDS, 2003). A malária, HIV/Aids, cólera e diarreias en-

Índice de equidade de gênero (IEG)



dêmicas continuam sendo os maiores problemas de saúde e principais causas de mortalidade em Moçambique. Das mulheres grávidas, 20% são portadoras do parasita da malária e de 15% a 30% das mortes maternas resultam disso. A doença é, igualmente, a principal causa dos internamentos pediátricos e mortes no país.

O governo concebeu um plano de ação para a implementação de uma política de população, com objetivos de harmonizar a dinâmica demográfica e o processo de desenvolvimento nacional. Entre suas metas, destacam-se: garantia da realização dos direitos reprodutivos e da saúde reprodutiva da população; redução da mortalidade infantil e geral; e criação de mecanismos e condições para a implementação do processo de desenvolvimento rural e urbano, de modo a equilibrar os movimentos migratórios do campo para a cidade.⁶

Dois grandes problemas afetam a qualidade de vida da população moçambicana: o enriquecimento ilícito de minorias ligadas ao poder e a ausência de políticas públicas impulsionadoras de um rendimento familiar capaz de promover vida economicamente estável. A desigualdade de oportunidades e a generalização de salários extremamente baixos⁷ tendem a ser a principal causa da pobreza absoluta. Esses fatores constituem o maior empecilho na concretização das metas propostas tanto na esfera do governo central como na esfera local. Como desafio ao combate à pobreza absoluta foram identificadas as seguintes áreas como

3 Cfr. www.ine.gov.mz.

4 Maputo é a capital do país e a maior cidade de Moçambique. Principal centro econômico com 1.244.227 habitantes, a cidade possui estatuto de província e constitui a principal referência do país. Outras cidades importantes são a Beira, no centro, capital da província de Sofala, e a cidade de Nampula, no norte de Moçambique, capital da província com mesmo nome. Sofala possui cerca de 1.676.131 habitantes enquanto Nampula tem 3.767.114.

5 Uma pesquisa realizada pela Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, em agosto de 2006, nos bairros periféricos das cidades da Beira, Quelimane e Nampula, ilustrou as condições subumanas em que vivem os(as) cidadãos(as) desses locais, comparativamente a quem vive nas cidades ou nas periferias de Maputo. A mesma pesquisa demonstrou também o quanto a delinquência está diretamente ligada à ausência de políticas públicas, na medida em que 82% de entrevistados(as) declararam ser desempregados(as) e responsáveis pela manutenção e despesas da família.

6 www.npad.gov.mz.

7 Moçambique possui o salário mínimo mais baixo da África Austral, calculado em cerca de US\$ 60.

* Social Watch Moçambique / Liga Moçambicana dos Direitos Humanos.

1 Cfr: Orçamento Geral do Estado para o Ano de 2006.

2 Cfr: Guião sobre os procedimentos prévios de desembolsos dos fundos e sua aplicação, referência: 101/GM/MF/06 de 12 de Maio. GM-Gabinete do Ministro; MF-Ministério das Finanças.

sendo prioritárias: Educação, Saúde, Agricultura, Infra-estruturas, Governança e as regiões com desenvolvimento relativamente baixo.⁸

No âmbito da promoção do crescimento econômico sustentável e da sustentabilidade orçamentária, o Estado deveria, em 2006, evitar recorrer ao crédito bancário interno, dando possibilidades de expansão de crédito ao setor privado.⁹

No que diz respeito às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), embora o plano econômico refira que avanços têm sido alcançados em algumas áreas, reconhece que, em outras, quase nada está feito. Por exemplo, no que concerne à redução da pobreza absoluta, incidência do HIV/Aids, melhoria da eficiência da prestação de serviços, criação de empregos, aumento das receitas do Estado, redução da dependência da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e resposta rápida e efetiva aos efeitos das calamidades naturais. Assim, para 2006, foi definida a seguinte meta para erradicação da pobreza: reduzir a pobreza em até 50% até 2010.

Na educação, sem especificar números incluindo o componente gênero, o plano econômico refere-se, sem dizer como, que a meta para 2006 é alcançar uma taxa líquida de escolarização¹⁰ na educação básica (EP1) de 88% e uma taxa bruta de admissão¹¹ de 161,7%.

Refere-se também a um aumento da rede de instituições de ensino e ao provimento do número suficiente de professores(as); melhoria da qualidade de ensino, pela implementação do novo currículo do ensino básico; reforma e implementação do currículo do ensino secundário; e formação de professores(as) nos diversos graus de ensino.

No que diz respeito à igualdade de gênero e aquisição de poder pela mulher, a meta para 2006 é alcançar uma taxa líquida de escolarização feminina na educação básica de 86% e uma percentagem feminina de 48% da população escolar.

No que diz respeito à mortalidade infantil, o plano revela que as principais causas da mortalidade são: malária, infecções respiratórias agudas, diarreias, desnutrição e sarampo. Contudo, entre 1997 e 2003, o país reduziu em cerca de 19% as taxas de mortalidade das crianças menores de 5 anos e pretende dar continuidade a esse processo, mas não especifica no plano como fará isso.

No que concerne à saúde materna, a meta em 2006 é reduzir a mortalidade materna intrahospitalar para 160 por 100 mil pessoas nascidas

vivas. A realidade moçambicana demonstra que os principais problemas residem no fato de mais de metade dos partos não serem assistidos por técnicos(as) de saúde, inexistência de uma política de saúde sexual e reprodutiva, fraca capacidade de gestão na planificação, monitoria, avaliação e coordenação de parcerias.

No combate ao HIV/Aids, malária e outras doenças, não existe uma meta concreta. Em 2002, foi criado o Conselho Nacional de Combate ao Sida/Aids (CNCS) multissetorial, com o objetivo de liderar e de coordenar a resposta ao HIV/Aids. Os principais desafios resumem-se a: liderança política, número crescente de órfãos e crianças vulneráveis por causa do HIV/Aids, desigualdade e inequidade de gênero, financiamentos e envolvimento da sociedade civil. A prática desse conselho em menos de cinco anos já demonstrou uma fraca capacidade de alocação e gestão de recursos. Projetos de e sobre Aids viraram fonte de enriquecimento de algumas entidades por meio do CNCS.

No que concerne à sustentabilidade ambiental, o setor pretende promover o planejamento e ordenamento territorial, a avaliação da sustentabilidade ambiental de projetos, a educação e investimento ambiental, a prevenção e controle da degradação dos solos, e da poluição ambiente, o uso de energias renováveis, o abastecimento de água e o saneamento do meio, em condições que não ameacem a disponibilidade dos recursos e a qualidade do ambiente. Contudo, sem demonstrar como pretende alcançar esse objetivo.

Justiça em foco

No âmbito da Justiça em 2006, os esforços continuaram no sentido de implementar o Plano Estratégico Integrado, com o objetivo de simplificar os processos e de elevar a eficiência na provisão de serviços pelo sistema judicial. As principais ações são: reforma legal, acesso à justiça e formação.

Na formação, pretendem-se formar 30 juizes e 40 oficiais de justiça; recrutar e formar 40 técnicos com licenciatura para os setores prisional e Registros e Notariados; realizar um curso de técnicos médios para 60 funcionários(as) dos Registros e Notariado; capacitar 26 funcionários(as) em matéria de informática¹²; formar 20 detentos(as) em cada estabelecimento prisional em cursos profissionalizantes.¹³

No acesso à justiça, a meta é, expandir em âmbito nacional o Tribunal Administrativo. Realizar seminários nas províncias sobre pluralismo jurídico e exercício de direito à religião, criação de uma comissão de direitos humanos e um plano nacional de direitos humanos.

Também se pretende realizar um trabalho com a mídia, faculdades de Direito e divulgação de brochuras para informar a população sobre seus

direitos e garantias, além de conceder assistência jurídica gratuita a indivíduos pobres. Observe-se que o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica criado pelo Estado para oferecer uma assistência jurídica gratuita, acabou transformando-se numa espécie de sociedade onde técnicos(as) e assistentes jurídicos(as) chegam a cobrar valores como se fossem advogados(as), embora seja um serviço público.

Na reforma legal pretende-se conceber ainda este ano leis sobre: confissões religiosas; lei do referendo; regulamento sobre a lei do HIV/Aids; lei para defender os direitos das pessoas com deficiência, incluindo deficientes de guerra; lei sobre o terrorismo; direitos do público consumidor; legislação sobre a concorrência; e lei sobre a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade.

Outros acordos

Por ser considerado um país com estabilidade política, Moçambique tem recebido vários apoios ao seu orçamento geral, fator que, de alguma forma, deveria contribuir no combate à pobreza absoluta. Infelizmente, em virtude dos crescentes índices de corrupção, impunidade e corporativismo nos vários setores públicos, a Administração Pública não consegue desempenhar com eficiência suas principais atribuições. Um relatório publicado pela Usaid (maio de 2006) descreve o sistema econômico moçambicano como um ambiente favorável para a corrupção, com um esquema judiciário passível de acobertar infratores, na sua maioria, ligados ao poder.¹⁴

Entretanto, de acordo com a Agência de Informação Moçambicana, a 16 de fevereiro de 2006, o governo moçambicano e a União Européia (UE) assinaram, em Maputo, um acordo para o novo programa de apoio orçamental ao Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (Parpa III), no qual a Comissão Européia se compromete a desembolsar um total de € 95 milhões para os anos 2006 e 2007 para apoio direto ao Orçamento Geral de Estado.

De acordo com a mesma agência, publicação de 14 de junho, o governo alemão vai disponibilizar € 20 milhões a Moçambique, como sua contribuição para o Orçamento do Estado, para os próximos dois anos, 2007 e 2008. O acordo foi assinado em Maputo entre a Cooperação Alemã (KfW), representando o governo germânico, e o Banco de Moçambique, representando o Estado moçambicano.

Portugal é um dos 17 Parceiros do Apoio Programático de Moçambique.¹⁵ Por acordo governamental, assinado em fevereiro de 2004, passando a contribuir anualmente com US\$ 1,5 milhão, para um total de US\$ 178,29, dos quais US\$ 77,7 (43,58%) são assumidos pela Comissão Européia, como maior doador

8 Cfr. Plano de Ação da Política da População 2006: www.npad.gov.mz.

9 Plano Econômico e Social para 2006.

10 A taxa líquida de escolarização representa o número de estudantes matriculados(as) em determinado grau de ensino, com idade correspondente à idade teórica de frequência escolar, expresso como uma percentagem da população com a idade correspondente. Na Taxa Líquida de Escolarização inclui-se no numerador e no denominador o mesmo grupo etário.

11 A taxa bruta de admissão representa o número de estudantes matriculados(as) no primeiro ano de ensino pela primeira vez, qualquer que seja a idade, expresso como a percentagem da população na faixa etária de 6 anos.

12 O Centro de Formação Jurídica e Judiciária, situado na cidade da Matola, constitui a principal academia do país em termos de formação de quadros judiciários e das conservatórias e notários.

13 Só a Cadeia Central de Maputo tem cerca de 3 mil detentos(as).

14 USAID: Avaliação da Corrupção: Moçambique, Relatório Final; Dezembro de 2005.

15 Cfr. www.scm.uem.mz/pap/pt: ex. G.16 + Banco Mundial, com raízes no Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macrofinanceiro ao Governo de Moçambique, iniciado em 2000.

Despesa total nas áreas prioritárias do Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta em comparação com a dotação¹⁷

	2004 CGE	2005 DOTAÇÃO	1º SEM 2005 REALIZ.	2006 PLANO
DESPESA TOTAL (em milhões de meticais)	29.503.485	41.605.524	14.907.142	52.529.563
Juros da dívida	1.228.318	1.283.663	656.274	1.567.700
Operações financeiras				4.006.600
DESPESA TOTAL EXCL. JUROS DA DÍVIDA E OPERAÇÕES FINANCEIRAS	28.275.167	40.321.861	14.250.868	46.955.263
TOTAL DA DESPESA NOS SETORES PRIORITÁRIOS	17.803.191	27.008.283	9.539.400	32.649.496
(em percentagem da despesa total)	60,34	64,92	63,99	62,15
(em percentagem da despesa total, excluindo juros da dívida)	62,96	66,98	66,94	69,53
EDUCAÇÃO	5.908.989	8.038.631	3.341.163	9.465.535
Ensino geral	4.980.613	6.846.990	2.961.002	7.809.827
Ensino superior	928.376	1.191.641	380.161	1.655.709
SAÚDE	2.977.768	5.110.274	1.682.698	6.850.061
HIV/Aids	115.147	267.582	105.783	687.460
INFRA-ESTRUTURAS	3.724.850	7.534.013	2.067.273	7.486.256
Estradas	2.911.151	5.703.267	1.347.532	4.652.434
Águas e obras públicas	813.699	1.830.746	719.741	2.833.822
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	1.236.434	1.585.287	684.840	1.573.557
GOVERNANÇA, SEGURANÇA E SISTEMA JUDICIAL	2.745.999	3.579.214	1.282.171	5.860.981
Segurança e ordem pública	1.639.871	1.785.088	819.628	2.008.310
Governança	452.021	738.645	109.723	2.809.932
Sistema judicial	654.107	1.055.481	352.820	1.042.739
OUTROS SETORES PRIORITÁRIOS	1.094.004	893.282	375.471	725.646
Ação social	187.703	258.382	83.542	339.785
Trabalho e emprego	114.882	132.916	53.780	187.453
Recursos minerais e energia	791.419	501.984	238.150	198.408
EM PERCENTAGEM DA DESPESA TOTAL EXCLUINDO JUROS DA DÍVIDA E OPERAÇÕES FINANCEIRAS				
TOTAL DA DESPESA NOS SETORES PRIORITÁRIOS	63	67	66,9	69,5
EDUCAÇÃO	20,9	19,9	23,4	20,2
Ensino geral	17,6	17	20,8	16,6
Ensino superior	3,3	3	2,7	3,5
SAÚDE	10,5	12,7	11,8	14,6
HIV/Aids	0,4	0,7	0,7	1,5
INFRA-ESTRUTURAS	13,2	18,7	14,5	15,9
Estradas	10,3	14,1	9,5	9,9
Águas e obras públicas	2,9	4,5	5,1	6
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	4,4	3,9	4,8	3,4
GOVERNANÇA, SEGURANÇA E SISTEMA JUDICIAL	9,7	8,9	9	12,5
Segurança e ordem pública	5,8	4,4	5,8	4,3
Governança	1,6	1,8	0,8	6
Sistema judicial	2,3	2,6	2,5	2,2
OUTROS SETORES PRIORITÁRIOS	3,9	2,2	2,6	1,5
Ação social	0,7	0,6	0,6	0,7
Trabalho e emprego	0,4	0,3	0,4	0,4
Recursos minerais e energia	2,8	1,2	1,7	0,4

Fonte: General State Budget, 2006. <www.dnpo.gov.mz>

de Moçambique. O governo moçambicano obriga-se a implementar as ações descritas e com datas para sua realização num memorando conjunto assinado a 6 de abril de 2004, com meta sobre a redução da pobreza absoluta e melhorias na gestão das finanças públicas.¹⁶

Embora o ambiente sociopolítico e econômico moçambicano seja realmente favorável a uma rápida e crescente melhoria de vida de cidadãos

e cidadãos – uma vez que existe o potencial para atingir algumas das MDMs –, falta ética na administração de recursos; falta clareza e objetividade no que realmente se pretende alcançar; e falta também uma política de fiscalização e responsabilização de cada agente do Estado.

A alocação do orçamento descentralizado para os distritos, mais do que um interesse de desenvolver as áreas recônditas, demonstra a fraqueza do governo central em abranger e atingir esses lugares, onde de fato reside a maioria da população moçambicana.

A falta de critérios objetivos na distribuição dos recursos demonstra como esse programa será um fracasso, na medida em que alguns administradores já saíram a público declarando não saber como usar o valor numa situação de pobreza extrema em que vivemos. ■

16 Cfr. www.ipad.mne.gov.pt.

17 Cfr. Orçamento Geral do Estado para 2006, documento para fundamentação: www.npad.gov.mz.
CGE: Conta Geral do Estado.

Crescimento com exclusão social



O montante das remessas de emigrantes para o país supera o que o Estado investe em programas para aliviar a pobreza, situação em que vive mais da metade da população. O crescimento macroeconômico não tem sido acompanhado por um desenvolvimento significativo e esconde miséria, desigualdade, violência e insatisfação, enquanto a política tributária favorece grandes empresas, penalizando a produção e o consumo.

Conferência Nacional sobre Desenvolvimento Social (Conades)
Héctor Béjar

Tradução: Luciano Cerqueira

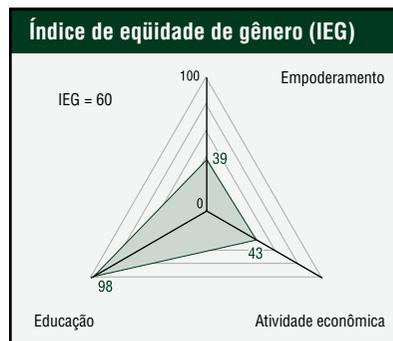
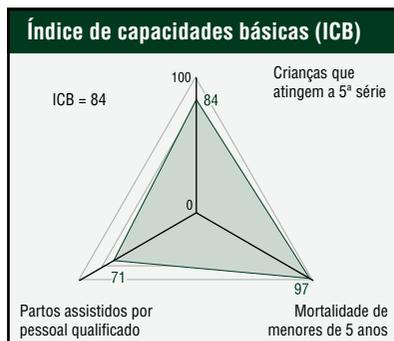
Aparentemente, o Peru teve um excelente comportamento macroeconômico de 2001 a 2006, período correspondente ao governo de Alejandro Toledo. Nesses anos, um crescimento anual médio de 6% elevou o PIB para US\$ 75 bilhões. Assim mesmo, a inflação não ultrapassou 4%. As reservas internacionais cresceram de US\$ 8,2 bilhões, em 2001, para US\$ 15 bilhões, em 2005, e as exportações ultrapassaram US\$ 14 bilhões em 2005, criando na balança comercial daquele ano um saldo positivo de US\$ 2,712 bilhões.¹

Embora a economia tenha crescido 14% de 2001 a 2004, a pobreza diminuiu 2,7% – de 54,3% para 51,6%. A pobreza extrema só foi reduzida 4,9% – de 24,1%, em 2001, para 19,2%, em 2005 (Inei, 2006), e mesmo essa leve queda tem sido questionada por pesquisadores(as) independentes.² Mesmo se aceitarmos esses números, deve-se advertir para o fato de que, nesse ritmo, teremos que esperar pelo menos 50 anos de crescimento sustentável – impulsionado por grandes altas de preços no mercado internacional das matérias-primas peruanas, como as atuais – para que a pobreza desapareça.

No Peru, bons indicadores macroeconômicos convivem com problemas sociais agudos. Subemprego, insegurança, violência criminal, consumo de drogas, corrupção em todas as esferas, transporte caótico, degradação ambiental e outros fenômenos de deterioração da sociedade assolam atualmente as cidades e as áreas rurais e afetam a qualidade de vida e os direitos das pessoas.

O porquê do paradoxo

Qual é o motivo do paradoxo de um país que, aparentemente, cresce em termos macroeconômicos, porém reduz o bem-estar da população? A resposta



reside na natureza desse crescimento e de sua configuração na economia peruana.

Em primeiro lugar, nos últimos tempos, aumentaram a especulação de preços internacionais e a produção de matérias-primas, como ouro e cobre, que, como ocorre há séculos, são vendidas *in natura* pelas corporações transnacionais sem deixar quase nada em troca. O preço do ouro hoje já ultrapassou US\$ 500 a onça (24 gramas), depois de ter chegado a US\$ 250 em outubro de 2000. Entretanto, o preço do cobre alcançou US\$ 2,64 a libra (460 gramas) – um acréscimo de 77%, no último ano. O Peru exporta anualmente 2 milhões de onças de ouro.

As empresas que exploram esses minerais desfrutam de privilégios tributários. Uma estimativa da Superintendência Nacional de Administração Tributária revelou que, em 2002, o governo deixou de arrecadar US\$ 300 milhões em consequência de contratos de estabilidade tributária, depreciação de ativos e descontos de impostos futuros. Os impostos sobre a produção e o consumo são três vezes maiores que os impostos de renda que devem pagar as grandes empresas, de acordo com suas próprias estimativas. No Peru, as pessoas físicas pagam mais impostos de renda que as pessoas jurídicas. Em 2004, as empresas mineradoras pagaram de impostos de renda apenas o equivalente a US\$ 300 milhões.

Em muitos casos, os contratos de estabilidade tributária reduzem em até 80% a renda tributável, permitindo a remessa de lucros para o exterior sem taxação. Isentam também produtos do pagamento de imposto de venda, permitem a dupla depreciação dos ativos e da moeda que, por sua vez, determinam uma menor quantidade de pagamento de impostos. A remessa de

lucros das empresas estrangeiras (rendimento do capital) alcançou US\$ 3,2 bilhões em 2005 (Campodónico, 2005).

Enquanto as empresas sugam os recursos do país para enviá-los a suas matrizes, emigrantes enviam dinheiro para suas famílias, aliviando sua situação. Cerca de 3 milhões de pessoas, em uma população de 27 milhões, estão fora do país e mandam ajuda monetária para suas famílias. Essas remessas superam amplamente o que o Estado investe em programas de redução da pobreza. Anualmente, entra no Peru um total de US\$ 2,5 bilhões, recebidos por 10% da população. Essa cifra equivale a 10% das exportações – ou a 1,7% do PIB. Em média, cada família recebe US\$ 166, nove vezes ao ano (Fomin, 2005).

Viciado em dívidas

A ausência de uma reforma tributária que anule os privilégios empresariais que formam parte substancial do denominado modelo neoliberal leva o Estado a experimentar um déficit permanente. Segundo o orçamento do setor público para 2006, o déficit contábil está próximo de 1% do PIB. Porém, o déficit real (diferença entre o que foi arrecadado, US\$ 10,2 bilhões, e o que foi gasto, US\$ 16 bilhões) chega a US\$ 6 bilhões (Peru, 2006).

Esse déficit é coberto pelo crescente endividamento público. O Peru é um país viciado em dívidas. O endividamento externo com os organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) está no limite e não pode ser refinanciado. Assim, a partir de 2001, o país passou ao endividamento interno mediante os denominados “bônus soberanos”, comprados no mercado interno de valores pelas administradoras de fundos de pensão (AFP).

¹ Ministério da Economia e Finanças, Presidência do Conselho de Ministros.

² Se, em vez de medir a capacidade de compra da cesta básica de alimentos por domicílio, mensurarmos diretamente o consumo real de calorias em cada domicílio, é possível capturar o percentual da população com déficit calórico na capital, que passou de 18%, em 2001, para 29%, em 2003. (Herrera, 2004).

MODELO INJUSTO

O governo surgido do “autogolpe” de Alberto Fujimori, em 1992, fechou o Congresso, anulou as liberdades públicas e impôs uma Constituição sob medida para as grandes empresas, baseada no modelo neoliberal. Tal modelo econômico permitiu que o empresariado comprasse grande parte dos ativos do país a preços irrisórios e adotasse posições monopolísticas nos únicos pontos rentáveis da economia: a distribuição e venda de energia elétrica, telefones e comunicações e a extração de minerais, especialmente cobre e ouro. Desde então, as empresas operam sem respeitar regras de proteção ambiental, praticamente não pagam impostos e remetem seus lucros para o exterior sem nenhum controle. A assinatura do Nafta com os Estados Unidos consagrou essa situação, impedindo qualquer reivindicação futura.

Ao experimentar o déficit em virtude da sua incapacidade de aplicar impostos, o governo recorre ao endividamento. A baixa pressão tributária existente (14% do PIB, enquanto a média da América Latina é de 18%) é dada sobretudo pelo Imposto Geral sobre Vendas, um tributo indireto. Assim, são os(as) consumidores(as) que devem financiar um governo que atua contra a população ao proteger abertamente as altas tarifas de fornecedores privados de serviços públicos, como telecomunicações e eletricidade. Atualmente, existe uma forte pressão das empresas para que também se privatizem os serviços de distribuição de água potável.

Esse endividamento se concretiza por meio de fundos previstos por organismos multilaterais que, por sua vez, aproveitam sua condição de emprestadores para reforçar as condições do modelo econômico, aprofundando as privatizações e as isenções tributárias. O endividamento interno é promovido mediante bônus soberanos, comprados pelas AFP com dinheiro de trabalhadores(as). Dessa forma, as AFP conseguiram acumular US\$ 8 bilhões, uma soma que cresce todos os meses graças a uma poupança forçada usada pelas empresas nacionais e estrangeiras sem participação alguma dos “investidores” nos lucros ou gestão.

Legalizando uma prática já realizada pela administração de Fujimori, o governo de Toledo entregou à Câmara Peruana de Construção – que agrupa as empresas privadas de construtores – o Fundo Nacional de Habitação, com um valor de US\$ 500 milhões vindos da poupança de empregados(as) públicos(as) e privados(as), para uso na construção de casas para classe média e popular. Essas casas, que custam em média US\$ 8 mil, são vendidas em média por US\$ 50 mil pelos bancos privados e empresas construtoras.

Na mídia, não existe um debate sobre o programa neoliberal, aceito como única alternativa possível. Os meios de comunicação falam do progresso econômico com base no crescimento do PIB, quando o que cresce são os preços de exportação e os lucros das empresas. Esse crescimento não beneficia o conjunto da população peruana nem melhora sua qualidade de vida.

A imprensa proclama também a defesa da democracia, enquanto, entre a população, a idéia disseminada é a de que congressistas e ministros(as) defendem os interesses das empresas, em vez de buscar o bem-estar de cidadãos e cidadãs. A mídia parece capturada pelo poder econômico. Uma campanha diária de satanização de qualquer opinião alternativa ao dogma econômico neoliberal parece reforçar uma situação que resulta insustentável para mais da metade da população – beneficiando abertamente o consumo das minorias que concentram a riqueza. ■

Essas instituições utilizam recursos dos depósitos obrigatórios feitos por trabalhadores(as). Mas esses(as) poupadores(as) não têm controle sobre o uso de seus recursos. Em 2005, a dívida pública chegou a US\$ 31 bilhões, 39% do PIB. Em 2000, a dívida externa totalizava US\$ 24,3 bilhões. Assim, de 2000 a

2005, a dívida cresceu 27,6% (US\$ 6,7 bilhões). As amortizações do serviço da dívida superaram US\$ 3,4 bilhões (26,7% do Orçamento do Setor Público). Definitivamente, o modelo econômico neoliberal tem sido um negócio excelente para as corporações internacionais. Porém, um mal negócio para o país.

De 2001 a 2006, o Peru enviou ao exterior US\$ 3,2 bilhões em lucros das empresas livres de impostos, e mais US\$ 3,4 bilhões em serviços da dívida. Recebeu em troca US\$ 908 milhões de crédito (endividamento externo em 2006), que, em grande parte, estão condicionados ao cumprimento do programa neoliberal. Ao mesmo tempo, o país se endividou mais internamente.

Havia uma expectativa de que o crescimento do gasto público se traduzisse em um maior investimento social. Porém, não foi assim. Em 2005, 45% do orçamento se destinou a gastos correntes, 26% foram para o pagamento da dívida externa e 14% para fundos de pensão que o Estado assumiu como ônus para permitir que as AFP dispusessem da poupança dos futuros pensionistas sem pagar aos atuais. Só 15% se destinaram à educação, 7,9% à saúde e ao saneamento (grande parte de ambos os títulos foi utilizada para cobrir gastos correntes e remunerações) e 13% a gastos de capital – isso é denominado investimento público. Os denominados gastos sociais não seguiram o crescimento dos gastos do setor público e se mantiveram praticamente estacionados de 2001 a 2006. Isso também ocorreu com os programas de redução da pobreza, que chegaram a apenas US\$ 361 milhões em um orçamento de US\$ 15 bilhões.

Onde estão os recursos?

Não é possível imaginar que a pobreza possa ser reduzida substancialmente sem uma mudança radical na política econômica. Mudar o modelo implica iniciar uma reforma tributária para que as grandes empresas paguem impostos. Mas não é só isso, é preciso aplicar esses recursos para garantir a sustentabilidade das pequenas empresas urbanas e da agricultura, as grandes geradoras de emprego; basear as finanças do governo mais em impostos diretos sobre a riqueza do que sobre o consumo; reformar substancialmente o orçamento do setor público, dando preferência aos investimentos em educação e saúde; estabelecer um programa universal de seguridade social que transforme em direitos as práticas assistencialistas que o Estado oferece em forma de programas sociais e que articule todos os serviços de saúde existentes em um só, melhorando e ampliando, com um Fundo de Saúde Pública que deveria basear-se num sistema tributário reformado; iniciar uma reforma do Estado para que as organizações cidadãs participem dos governos locais e regionais.

As organizações da sociedade civil têm insistido nesses temas durante os últimos anos, levantando a bandeira: “a economia a serviço das pessoas”. Alguns avanços já foram alcançados. Um acordo com as empresas, as igrejas, os sindicatos e os partidos políticos permitiu a elaboração de 31 políticas de Estado, reconhecendo uma preocupação comum

em torno da política social. Mediante a adoção do orçamento participativo, setores importantes da sociedade civil têm conseguido acesso à elaboração de prioridades para o investimento público. Mais de mil mesas de negociação para a luta contra a pobreza – que reúnem representantes do governo, das igrejas e da sociedade civil – trabalham em todo o país, planejando o investimento público local e o desenvolvimento social.

Porém, a luta é complexa e será um longo caminho a percorrer para que haja esperança de mudanças reais. Nesse caminho, o protagonismo das organizações sociais de base deve se fortalecer para liderar um processo de democratização construído a partir das bases.

Com frequência, à margem dos partidos políticos, nos últimos anos, a população tem se mobilizado contra diversas manifestações do programa neoliberal, chegando a desafiar o governo e a paralisar o calendário de privatizações. Nas últimas eleições para presidente e para o Congresso, foi maciça a votação que elegeu candidatos(as) que ofereciam mudanças na economia e na política.

Porém, o caminho é longo e difícil. Apesar dos avanços populares e do clima de repulsa ao sistema econômico e político, os espaços de diálogos criados têm sido pouco significativos se comparados com o conjunto de mecanismos do poder econômico, coercitivo e simbólico que sustentam um sistema injusto e intolerável para a maioria. ■

Referências

- CAMPODÓNICO, H. Las remesas del capital y las remesas del trabajo (con datos del Banco Central de Reserva del Perú). *La República*, 28 nov. 2005.
- FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES - FOMIN. Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en el Perú - Bendixen y Asociados. *La República*, 6 dic. 2005.
- HERRERA, J. *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Lima: Institute de Recherche pour le Development, 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI. *Condiciones de vida en el Perú: evolución 1997-2004*. Lima: Inei, 2006.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. *Proyección del los recursos del Presupuesto del Sector Público*. 2006.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - SUNAT. *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*. Lima: Sunat, 2002.

Desenvolvimento sustentável cada vez mais distante



A criação do Fundo de Desenvolvimento dos Distritos Eleitorais (FDDE) foi saudada pela população queniana como um meio de focalizar os gastos do orçamento nacional nas necessidades de desenvolvimento específicas das comunidades locais. No entanto, na prática, parece ter servido mais como um instrumento político para parlamentares do que como ferramenta genuína de desenvolvimento baseado na comunidade.

Rede de Desenvolvimento Social (Sodnet)
Edward Oyugi e Ayoma Matunga

Iniciativa do Quênia sobre Informações e Negociações Comerciais na África Meridional e Oriental (Seatini)
Oduor Ong'wen

Aliança Queniana pela Terra
Lumumba Odenda

Rede de Redução da Dívida do Quênia (Kendren)
Njuki Githethwa

Campanha das MDMS da Kendren
Wahu Kaara

Daraja (Fórum de Iniciativas Cívicas)
Andiwo Obondo

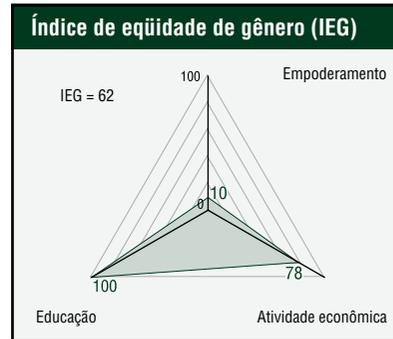
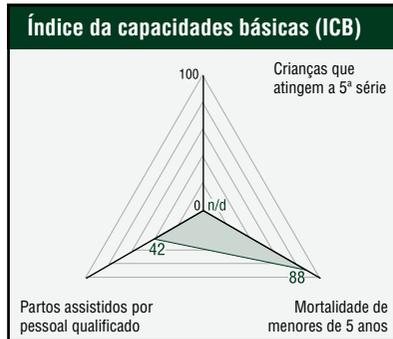
Sociedade Undugu do Quênia
Alloys Opiyo

Tradução: Jones de Freitas

A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e a dívida – as duas maldições da economia política africana – têm cada vez afastado mais o financiamento para o desenvolvimento do domínio do planejamento econômico nacional. Assim, foi um alívio quando o atual Parlamento queniano aprovou uma lei estabelecendo o FDDE.¹ Seu objetivo principal era abrir uma nova janela de oportunidade para promover o desenvolvimento social local e, portanto, tornar realidade o imperativo da subsidiariedade como uma resposta global às reivindicações infranacionais de atenção às políticas de desenvolvimento.

Imediatamente após uma reforma constitucional abortada, cujo objetivo era a descentralização econômica e desconcentração do poder político, muitos(as) quenianos(as) acharam que, pela primeira vez na história pós-colonial, a execução do processo orçamentário ficaria livre, de uma vez por todas, dos ditames do Executivo.

Até o presente, a alocação orçamentária para o desenvolvimento tem sido sempre realizada à sombra das manipulações do Executivo. Por décadas, o planejamento orçamentário foi refém dos caprichos monopolistas do Executivo, que continuava a prover fundos com fins políticos,



premiando ou punindo aliados e adversários políticos, respectivamente, pela liberação ou negativa de recursos para seus distritos eleitorais. Enquanto para muita gente o FDDE significava implicitamente uma descentralização, para outras pessoas anunciava a oportunidade de as necessidades de desenvolvimento local encontrarem uma ressonância imediata na alocação orçamentária nacional.

No entanto, uma análise mais detalhada e crítica da arquitetura estatutária da lei e do marco de referência institucional para sua implementação serve como um lembrete rude de que o FDDE não é a panacéia para os desafios do desenvolvimento rural que a população queniana pobre rural esperava ansiosamente.

Os canais democráticos e a máquina legislativa destinada a prover os benefícios econômicos às pessoas pobres do campo parecem cada vez mais suscetíveis a curtos-circuitos e, assim, abertos a abusos por parte daqueles que lhe deram força de lei – membros da Assembleia Nacional ou Parlamento. Com essa constatação, a perspectiva de uma descentralização genuína parece que está se tornando uma réplica de cima para baixo das tendências centralizadoras que muita gente esperava que o FDDE pudesse eliminar.

A descentralização oferece oportunidades não somente para expansão do espaço democrático e o engajamento ativo das pessoas nos esforços para o desenvolvimento, como também para a prestação efetiva e eficiente dos serviços públicos. Como todos os processos de engenharia social, esses benefícios vêm com condições que podem levar à fragmentação se não forem adequadamente equilibradas pela manutenção de poder razoável no governo central.

Isso não conduz intrinsecamente à democratização; é preciso um gatilho para pôr esses benefícios ao alcance das várias partes interessadas.

Como apontam os críticos, a descentralização nas mãos de pessoas que fingem ser democráticas pode acrescentar camadas de autoridade burocrática local àquelas que já saturam o centro político. Isso torna o nexo entre descentralização e participação popular uma questão mais complexa.

Excesso de autoridade

O principal órgão no qual os projetos de desenvolvimento são identificados, priorizados e adotados como empreendimentos que merecem apoio do fundo é o Comitê de Desenvolvimento dos Distritos Eleitorais. Há várias agências e processos burocráticos previstos na lei com a finalidade de supervisionar ou monitorar a implementação dos projetos.

Essas agências vão desde o Comitê de Desenvolvimento Baseado no Distrito, passando por departamentos do governo local e central relevantes para o projeto e chegam até o FDDE. Nessa longa cadeia de execução, que inclui implementação, monitoramento e controle, está em jogo uma questão maior de conflito de interesses, visto que se ultrapassa o limite do delicado imperativo de se ter uma soberania jurisdicional relativa no processo orçamentário. Isso tem sido um tema em disputa desde que o FDDE tornou-se um instrumento legal no Quênia, há quase três anos.

Não há dúvida de que a integridade democrática da autoridade governamental em grande medida determina a importância relativa de um sistema de execução e monitoramento eficiente e transparente na implementação orçamentária. Esse monitoramento

¹ Lei do Fundo de Desenvolvimento dos Distritos Eleitorais (2003). *Kenya Gazette Supplement N.º 30* (Suplemento do Diário Oficial do Quênia N.º 30) – Lei N. 13.

precisa reconhecer que a implementação orçamentária exige um equilíbrio delicado entre responder a exigências políticas mutantes e ter uma adesão estrita às correspondentes estruturas estatutárias. Ao mesmo tempo, é necessário entender que em muitos países, inclusive no Quênia, o Executivo e o Legislativo ultrapassam sua autoridade ao não obedecerem as leis orçamentárias.²

Lei orçamentária em questão

Em geral, quando o processo do orçamento público é encarado do ponto de vista legal, as questões críticas parecem relativamente simples. Assume-se que existe uma clara distinção entre lei orçamentária material e formal.

A primeira provê que, em um determinado ano orçamentário, uma quantidade específica de unidades monetárias devem ser arrecadadas de várias fontes e podem ser utilizadas em objetivos específicos, como determinado pela lei de financiamento. Por outro lado, a lei orçamentária formal esclarece os procedimentos nas quatro fases principais do processo orçamentário, que são as seguintes: o projeto de lei, a votação, a execução e a prestação de contas/auditoria.

Essas fases pressupõem o preceito fundamental de separação dos poderes jurisdicionais entre a legislação, a execução e a adjudicação. As seguintes questões são importantes para se ter um quadro abrangente da lei orçamentária:

- as etapas e o cronograma das estimativas orçamentárias;
- o papel e os poderes dos ministérios correspondentes;
- as etapas do cronograma da discussão e votação das estimativas orçamentárias no Parlamento;
- o grau em que o Parlamento conhece detalhes e seus poderes para emendar o projeto de lei;
- procedimentos quando a lei de apropriação não é aprovada a tempo;
- a introdução de dispositivos para assegurar a execução adequada do orçamento.

Finalmente, há a questão mais abrangente de qual autoridade especializada vai auditar a execução do orçamento e a relação daquela autoridade com os outros órgãos do Estado, especialmente o Parlamento.

Quando o orçamento público é encarado do ponto de vista da boa governança, a questão da gestão adequada e prudente e da distribuição justa dos recursos públicos traz à tona um leque de

ARQUITETURA ESTATUTÁRIA DO FDDE

Em passado recente, os(as) quenianos(as) viveram um intenso debate em relação à integridade política e a possíveis abusos de um instrumento de governança, cujos aspectos essenciais ainda precisam de uma enunciação muito mais abrangente: o recém-criado FDDE, que adquiriu força de lei por ato parlamentar aprovado em 31 de dezembro de 2003.

Essa lei disponibiliza a parlamentares recursos financeiros equivalentes a não menos de 2,5% de todas as receitas ordinárias do governo arrecadadas em cada ano fiscal, assim como quaisquer recursos financeiros a receber ou recebidos pelo Comitê Nacional de quaisquer outras fontes. O fundo será administrado por meio de um amplo espectro de organismos e processos estatutários e um bom número desses se agregam ou se sobrepõem a sistemas já existentes de gestão das finanças públicas. A administração do fundo deu início a controvérsias relacionadas aos seguintes aspectos:

- conflito de papéis dos principais executores da política;
- integridade democrática de políticas competitivas no âmbito do distrito eleitoral;
- eficiência da alocação de recursos; e
- sobreposições multijurisdicionais na gestão do fundo.

O FDDE pretende ampliar e aprofundar opções estratégicas para que o princípio da subsidiariedade fique firmemente estabelecido no financiamento para o desenvolvimento social. Da mesma forma, busca evitar a máquina estatal-burocrática por meio da qual as alocações orçamentárias tradicionais são processadas e transformadas em despesas legítimas. Faz isso direcionando os recursos para o distrito eleitoral e para iniciativas de desenvolvimento comunitário – com o foco no local das despesas governamentais. ■

temas mais amplos e bem enraizados de como a democracia se relaciona com o imperativo da boa governança na gestão dos recursos públicos.

Algumas das questões mais específicas que surgem estão relacionadas com o grau em que os detalhes das estimativas orçamentárias são fornecidos pelos órgãos relevantes do Executivo e se o Parlamento pode ou não exercer controle efetivo sobre o processo orçamentário, como instrumento crítico de governança econômica.

O FDDE, como instrumento de alocação orçamentária, deve vir informado pela Estratégia de Recuperação Econômica para Criação de Riqueza e Emprego.³ Essa estratégia governamental está centrada em permitir que atores já existentes e recém-identificados criem riqueza, com potencial de efeito *trickle-down*^{NT} para a redução da pobreza, por meio de alavancas microeconômicas colocadas firmemente nas “mãos invisíveis” do mercado.

Por mais controverso que seja esse pressuposto, estamos principalmente interessados nas implicações do FDDE para a governança e não

no suposto vínculo estratégico com o marco de referência das políticas públicas que informou sua enunciação e subsequente promulgação legal.

Marco de referência

Não há dúvida de que o funcionamento adequado do sistema orçamentário é, em grande medida, determinado pelas condições do marco de referência político e institucional no qual opera. Do ponto de vista da capacidade de todos os atores legítimos envolvidos no processo orçamentário decidirem sobre os resultados a serem buscados, provavelmente o aspecto mais importante do marco de referência é o estabelecimento e o respeito aos limites jurisdicionais legítimos, que servirão como base para determinar quem faz o quê, quando e como.

Um marco com uma demarcação clara dos poderes jurisdicionais e delineamento dos papéis funcionais é mais conducente a um processo orçamentário efetivo do que um outro onde a principal característica seja a confusão de papéis e a sobreposição de jurisdições.

Outro fator importante que pode afetar negativamente o sistema orçamentário de um país é a qualidade jurisprudencial de uma determinada lei orçamentária. Quando um processo orçamentário passa por uma modificação significativa, é importante que o legislativo tenha uma compreensão abrangente da necessidade de um sistema de equilíbrio de poderes que ajude na regulamentação

2 Falk, S. e Shapiro, I. (1999). *A Guide to Budget Work: A Systematic Overview of the Different Aspects of Effective Budget Analysis*. Center on Budget and Policy Priorities (Centro sobre Orçamento e Prioridades das Políticas Públicas).

3 Uma modificação estratégica criativa do Plano Estratégico de Redução da Pobreza na época do governo da Coalizão Nacional Arco-Íris.

NT Uma referência à teoria econômica segundo a qual benefícios concedidos a grandes empresários e investidores terminariam beneficiando pequenos empresários e o público consumidor (Nota do Tradutor).

de procedimentos para o orçamento, relatórios econômicos, auditoria, etc. Nesse aspecto particular, o FDDE não preenche esses critérios.

Desde sua criação, o FDDE tem atraído controvérsia de amplo leque de atores sociais, especialmente de interesses políticos competitivos no plano nacional e local. A lei é relativamente clara em relação à constituição e ao papel dos órgãos principais encarregados da gestão do fundo. Além de destacar que nenhum órgão político deve ser beneficiado por alocação de qualquer recurso do fundo, a lei também estipula que os projetos apoiados pelo fundo devem ser baseados na comunidade. De um ponto de vista retórico, tudo isso é boa governança. A realidade política subjacente à implementação do fundo é outro ponto bem diferente.

Já há algum tempo, a mídia do Quênia, impressa e eletrônica, vem sendo inundada com todo tipo de reclamação, acusação e contra-acusação em relação à implementação do Fundo. Em geral, essas críticas apontam para o ofuscamento do princípio de separação entre os três poderes do governo democrático. Na base dessa controvérsia está o papel dual e conflitante que se arrogou o poder legislativo – o de legislar e executar.

A implicação política dessa apropriação de missões conflitantes é solapar a integridade do processo político em geral, assim como o princípio da representação e seus pressupostos democráticos em particular. Na maioria dos casos, os mandatos foram utilizados para dar vantagens injustas a parlamentares, que quase sempre indicam seus seguidores para os comitês dos distritos eleitorais, excluindo adversários reais ou potenciais do processo de desenvolvimento social.

Muito freqüentemente, parlamentares dão atenção prioritária a projetos que trarão benefícios e possivelmente recompensarão seus aliados políticos no distrito eleitoral. Sem dúvida, isso influenciará indevidamente sua popularidade no que diz respeito à política eleitoral no distrito. O fato de que 75% dos fundos são alocados igualmente a todos os distritos eleitorais do país dificilmente assegura uma distribuição justa dos recursos públicos por causa dos desiguais estágios de desenvolvimento das diversas regiões do país – um legado da escassa capacidade distributiva dos Estados coloniais e neocoloniais. Os restantes 25% dos fundos que supostamente cuidariam dessas desigualdades estão longe de serem adequados para fazer qualquer diferença significativa.

Tendo em vista as reclamações que surgem de todos os setores da sociedade em relação à implementação do fundo, claramente algo precisa ser feito para lidar com a imagem emergente dessa instituição como mais um mau uso pelos parlamentares de seu papel especial no processo

orçamentário. Essa percepção é formada pelo que aparece para muitos observadores como abuso parlamentar da boa governança nas finanças públicas, apoiado por uma abundância de casos de má alocação direta de recursos do fundo.

Nesse sentido particular, a integridade estatutária da Comissão de Contas Pública do Parlamento continua grandemente comprometida, sobrecarregando o papel dos(as) parlamentares com a responsabilidade dual e conflitante de legislar e executar a lei, quando deveriam mais apropriadamente supervisionar sua implementação em nome dos(as) contribuintes. ■