

Implicações do Financiamento do Banco Mundial para as Respostas das ONGs e OBCs ao HIV/Aids no Sul e Sudeste do Brasil

Elisabete Inglesi com a colaboração de Ana Lucia Weinstein, Celi Denise Cavallari, Octavio Valente Junior e Glaury Coelho



Este documento do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD) foi financiado pelo orçamento geral do UNRISD e produzido com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da Noruega. UNRISD também agradece aos governos da Finlândia, México, Noruega, Suécia, Suíça, e Reino Unido pelas suas contribuições ao orçamento geral do Instituto.

Copyright © UNRISD. Extratos curtos desta publicação podem ser reproduzidos, se inalterados, sem autorização prévia com a condição de que a fonte seja citada. Para direitos autorais de reprodução ou tradução, por favor contactar UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genebra 10, Suíça. Tais solicitações são bem-vindas.

As convenções utilizadas nas publicações do UNRISD, que são conforme as convenções praticadas pelas Nações Unidas, não refletem quaisquer opiniões da UNRISD relativas ao estatuto legal de qualquer país, território, cidade ou área; ou das suas autoridades; ou ainda relativas à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade das opiniões expressas é exclusivamente do(s) autor(s), e a sua publicação não significa concordância da parte da UNRISD.

Contents

Siglas	ii
Resumo/Summary/Résumé/Resumen	iii
Resumo	iii
Summary	iv
Résumé	vi
Resumen	vii
Introduction	1
Contexto histórico	1
O Programa Nacional e o Banco Mundial	2
Metodologia da investigação	6
Descobertas/Resultados	8
Papel da ONG como uma agência prestadora de serviços e o papel do governo na resposta à epidemia da Aids	8
Autonomia e missão das ONGs/Aids	9
Fortalecimento das habilidades técnicas das ONGs	13
Visibilidade e empoderamento dos grupos considerados vulneráveis e das redes de pessoas vivendo com HIV	15
Impacto do financiamento do Banco Mundial no ativismo do movimento social de Aids	19
Impacto na sustentabilidade da resposta das ONGs/Aids	21
Sociedade civil e a “ditadura de projetos”	24
Considerações finais	27
Anexo: Organizações não governamentais entrevistadas	30
Referências bibliográficas	33
Documentos UNRISD sobre Política social e desenvolvimento	35

Siglas

ABIA	Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids
Aids	Síndrome da imunodeficiência adquirida
ALIA	Associação Londrinense Interdisciplinar de Aids
ALIVI	Aliança pela Vida
API-Aids	Associação Petropolitana Interdisciplinar de Aids
APTA-SP	Associação para Prevenção e Tratamento da Aids e Saúde Preventiva
Associação LAR	Associação Liberdade com Amor e Respeito à Vida
CEDAPS	Centro de Promoção à Saúde
CEDUS	Centro de Educação Sexual
DAVIDA	Davidaprostituição, Direitos Civis, Saúde
DST	Doença sexualmente Transmissível
ENONGS	Encontro Nacional de ONGs/Aids
ERONGS	Encontro Regional de ONGs/Aids
GAPA	Grupo de Apoio e Prevenção à Aids
GIV	Grupo de Incentivo à Vida
HIV	Vírus da imunodeficiência humana
HSB	Homens que fazem sexo com homens
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPAS	Instituto de Estudos e Pesquisas em Aids de Santos
NASA	Núcleo de Ação Solidária à Aids
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não-governamental
ONG/Aids	Organização não-governamental que trabalha com Aids
OPAS	Organização Pan-americana da Saúde
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PELA VIDDA	Pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de Aids
PVHIV/Aids	Pessoas vivendo com HIV/Aids
PN/DST/Aids	Programa Nacional de DST e Aids
RNP+	Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/Aids
SOVIDA	Associação Solidários pela Vida
SUS	Sistema Único de Saúde
UDI	Usuário de drogas injetáveis
UNRISD	Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social
USAID	Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional

Resumo/Summary/Résumé/Resumen

Resumo

O Brasil é reconhecido pelas instâncias internacionais como tendo o melhor programa de Aids do mundo. No entanto, este estudo nos leva a uma reflexão sobre sua sustentabilidade e sobre sua vulnerabilidade, uma vez encerrados no próximo ano os empréstimos do Banco Mundial.

Este estudo é uma pesquisa junto a ONGs e programas governamentais nas regiões Sul e Sudeste, onde a epidemia ainda se concentra. Foi realizado durante o ano de 2004, antes da última mudança de coordenação do programa de Aids do Ministério da Saúde.

No Brasil, o primeiro caso de Aids foi notificado em 1980. No entanto, de acordo com pesquisas científicas, o HIV foi introduzido no país na década de 1970. Como nos demais países, o principal meio de transmissão foi através de contatos sexuais, embora a via de transmissão sanguínea também seja importante para compreender o perfil da epidemia no país.

Apesar dos conhecidos avanços do programa da Aids, o Brasil continua ocupando o primeiro lugar em número de casos de Aids na América Latina. Estima-se que mais de 600 mil pessoas estão infectadas pelo HIV, o que significa 0,65% de prevalência nacional.

Até 1992, não havia recursos técnicos e financeiros significativos para o Programa Nacional e a resposta mais efetiva da assistência a pessoas vivendo com Aids e contra a discriminação vinha das ONGs e principalmente dos grupos gays.

A visibilidade crescente da epidemia no Brasil, classificado em quarto lugar no mundo, fez com que a ajuda internacional chegasse ao país, oferecendo recursos e assistência na busca de alternativas capazes de conter a epidemia.

Em 1994, após árduas negociações, foi aprovado o empréstimo do Banco Mundial para o Programa Nacional que originou o Projeto Aids I, considerado *o marco divisor* entre uma década de ativismo, de busca de políticas públicas e a eficácia de uma resposta adequada à epidemia no Brasil.

Da notificação do primeiro caso de Aids em 1982 até o presente momento, a epidemia esteve concentrada nas áreas metropolitanas de São Paulo e do estado do Rio de Janeiro, que correspondiam a 67% do total de casos de Aids do país.

Embora a epidemia tenha se deslocado para outras áreas urbanas, estudos epidemiológicos destacam que das cem cidades com maior número de casos de Aids, mais de oitenta estão nas regiões Sudeste e Sul do país, o que significa 84,8% dos casos. Por causa deste fato, o presente estudo analisa a resposta nessas duas regiões geográficas.

O estudo teve como um de seus principais objetivos fazer uma análise aprofundada do impacto do convênio de empréstimos do Banco Mundial ao governo e seu aporte às ONGs/Aids, para uma resposta conjunta à epidemia.

A metodologia utilizada foi a de entrevistas em profundidade com os responsáveis de 40 ONGs/Aids, coordenadores de programas governamentais de estados das duas regiões e técnicos do Programa Nacional de Aids, durante o período de fevereiro a maio de 2004, com perguntas que faziam uma reflexão sobre os seguintes aspectos:

- Qual era o papel do governo e das ONGs e até que ponto as ONGs tinham sido transformadas numa agência do governo?
- Em que medida o financiamento favoreceu a perda de autonomia das ONGs?

- Houve empoderamento do movimento social e dos grupos considerados marginais após o financiamento?
- O financiamento trouxe visibilidade para esses grupos em defesa de seus direitos?
- Houve mudanças nas políticas públicas e no ativismo?
- Houve impacto na sustentabilidade técnica, política e financeira da resposta à epidemia?

Também foram tratadas as dificuldades da colaboração de trabalho entre o governo e as ONGs, ante o fenômeno identificado como a “ditadura dos projetos”, que continua sendo uma preocupação constante do movimento social da Aids, assim como outros questionamentos de igual relevância presentes no estudo.

Os resultados obtidos chamam a atenção, principalmente a sustentabilidade da resposta nacional à epidemia quando o governo decidiu não solicitar recursos do Fundo Global de Luta contra a Aids, na época em que foi instituído, e continuar com um novo empréstimo do Banco Mundial. Depois desse terceiro empréstimo, foi decidido prosseguir com fundos locais, como se no Brasil, país de referência, a epidemia já estivesse controlada.

O marketing de “melhor programa de Aids do mundo” confundiu as instituições envolvidas na resposta local à epidemia e ofuscou a manutenção de uma vigilância maior, para que as ações bem-sucedidas pudessem continuar de forma sustentável, além de enfrentar alguns desafios, tais como a política de distribuição “gratuita” de medicamentos, incluindo também as populações periféricas e mais vulneráveis, sem acesso a serviços de saúde; a redução dos efeitos colaterais dos anti-retrovirais nas pessoas que só podem fazer o tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS) do governo; garantia de qualidade e liberdade no processo de descentralização das ações de prevenção, vigilância e assistência, por meio de recursos oficiais de governo, sem interferência de políticas partidárias; e a busca de recursos financeiros para a manutenção de ações comunitárias em detrimento do marketing de “melhor programa de Aids do mundo” e da ordem mundial que privilegia os dados quantitativos e a escolha de regiões mais emergentes, em prejuízo de outras onde a epidemia está subestimada.

Na íntegra do estudo, os autores tentam reproduzir as conclusões das ONGs e dos técnicos governamentais, apresentando algumas das lições extraídas de um trabalho de colaboração entre o governo e a sociedade civil, com o apoio de organizações internacionais, como o Banco Mundial, para enfrentar a epidemia de Aids.

Summary

Brazil has been internationally recognized as having one of the best HIV/AIDS programmes in the world. This paper reflects on the programme’s sustainability and vulnerability at a time when financing from the World Bank to the programme was coming to an end.

The authors examine programmes of both government and non-governmental organizations (NGOs) in the south and southeast regions, where there is a high concentration of HIV/AIDS cases. The study was carried out in 2004, just before the AIDS programme coordinator of the Ministry of Health was replaced.

The first AIDS case in Brazil was identified in 1980. However, according to scientific research, the first HIV case appeared in the 1970s. As in other countries, transmission occurred mainly through sexual contact, although blood transmission is also important in understanding the epidemiological profile of the disease in Brazil.

In spite of progress in fighting the epidemic, Brazil has the highest number of cases in Latin America and the fourth highest number of cases internationally. It is estimated that over 600,000 people are infected by HIV, or 0.65 per cent prevalence.

Until 1992 there were no significant technical or financial resources available for the national programme on HIV/AIDS. The most effective assistance for people with HIV/AIDS, and protection against discrimination, came from NGOs and gay support groups. However, the growing visibility of the epidemic in Brazil resulted in offers of international aid and a search for ways to control the epidemic.

In 1994, after two years of negotiations, a World Bank long-term loan to the Ministry of Health was approved, earmarked for the national programme on HIV/AIDS. This resulted in the AIDS I Project, which, after a decade of activism and search for viable public policies, was considered a watershed in the development of an effective response to the epidemic in Brazil.

The epidemic is concentrated in the metropolitan areas of São Paulo and the state of Rio de Janeiro, which account for 67 per cent of the country's total AIDS cases. In spite of the fact that the epidemic has moved to other urban areas, studies have shown that out of the 100 municipalities with the largest number of AIDS cases, over 80 are still in the south and southeast regions, representing 84.8 per cent of the cases. Therefore this paper focuses on the response in these two regions.

One of the main objectives of this study is to analyse the loan agreement between the World Bank and the Brazilian government, and its impact on the joint response of AIDS NGOs to the epidemic. Interviews were held between February and May 2004 with representatives and directors of 40 AIDS NGOs; coordinators of the government programmes for the targeted regions; and technical staff working for the national programme. The following questions were addressed.

- What was the role of the government and NGOs, and to what extent were the NGOs transformed into government agencies?
- Did the funding contribute to NGOs losing their autonomy?
- Did the funding help to empower social movements and groups considered to be marginal?
- Did the funding help these groups to regain visibility in defence of their rights?
- Was there a change in public policies and activism?
- Was there an impact on the technical, political and financial sustainability of NGOs in response to the epidemic?
- What were the main difficulties of the collaboration between the government and the NGOs when confronted with the "dictatorship of projects" phenomenon, a concern regularly expressed by social movements working to fight AIDS?

The paper also looks at the sustainability of the response to the epidemic, especially when the government refused to apply for a grant from the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria when this body was created and, instead, signed on to a new four-year loan with the World Bank. According to the authors, the government's response following this third loan entailed a reliance on local funding as if the epidemic was under control in Brazil.

The authors argue that the "marketing" of the "world's best AIDS programme" complicated the local institutional response and impeded the level of vigilance required to sustain successful action. Moreover, several challenges had to be addressed, such as: policies for free distribution of medication, including among the most vulnerable population groups in peripheral areas and areas with no access to health care services; reduction of the side-effects of antiretroviral medication for people with HIV/AIDS whose only access to treatment was through the state's

Unified Health System; in the process of decentralization, guarantee quality and freedom in relation to actions concerning prevention, oversight and government assistance without the interference of partisan politics; and the search for financial resources in order to maintain community actions, which seemed to work against the marketing of the “world’s best AIDS programme” as well as the international focus on quantitative data and on regions with emerging epidemics, to the disadvantage of other areas where the epidemic was underestimated.

This study aims to assess the results obtained by NGOs and the government’s technical staff. The authors seek to demonstrate the lessons learned from the collaboration between the government, civil society and international organizations, such as the World Bank, in their struggle against AIDS.

Résumé

Le Brésil est connu sur la scène internationale pour avoir l’un des meilleurs programmes de lutte contre le VIH/sida au monde. Cette étude est une réflexion sur l’avenir et la vulnérabilité du programme au moment où le financement de la Banque mondiale touchait à sa fin.

Les auteurs examinent les programmes à la fois du gouvernement et d’organisations non gouvernementales (ONG) dans les régions du sud et du sud-est, où il y a une forte concentration de cas de VIH/sida. L’étude a été réalisée en 2004, juste avant que ne soit remplacé le coordinateur du programme de lutte contre le sida du Ministère de la santé.

Le premier cas de sida a été dépisté au Brésil en 1980. Cependant, selon les recherches scientifiques, il est apparu dans les années 70 et, comme souvent, le virus s’est transmis par la voie sexuelle. Pourtant, pour comprendre le profil épidémiologique de la maladie au Brésil, il est nécessaire aussi d’étudier les données sur la transmission par la voie sanguine.

Malgré les progrès accomplis dans la lutte contre l’épidémie, le Brésil est le pays d’Amérique latine qui compte le plus grand nombre de cas et le quatrième pays du monde à cet égard. On estime que plus de 600 000 personnes sont infectées par le VIH, soit une prévalence de 0,65 %.

Jusqu’en 1992, le programme national VIH/sida ne disposait pas de ressources techniques ou financières importantes. L’aide la plus efficace que recevaient les personnes touchées par le VIH/sida, tout comme pour la protection contre la discrimination, venaient des ONG et des associations d’entraide d’homosexuels. Cependant, l’épidémie gagnant en visibilité, des offres d’aide internationale sont parvenues au Brésil et l’on s’est mis en quête de moyens permettant de maîtriser l’épidémie.

En 1994, après deux ans de négociations, la Banque mondiale a consenti un prêt de longue durée au Ministère de la santé pour le programme national VIH/sida. Il en est résulté le Projet

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21238

