

# Mãos Visíveis

Assumindo Responsabilidade pelo  
Desenvolvimento Social

## Resumo Executivo



# Mãos Visíveis

Assumindo Responsabilidade pelo  
Desenvolvimento Social

Relatório do UNRISD para a CMDS+5

Resumo Executivo

Janeiro de 2002

## ÍNDICE DO RELATÓRIO

# MÃOS VISÍVEIS ASSUMINDO RESPONSABILIDADE PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

## CAPÍTULO 1 – Globalização com uma máscara humana

- Do desenvolvimento ao ajuste**
- A Cúpula Social**
- Globalização e crescimento econômico**
- Tendências desfavoráveis no emprego**
- Pobreza e desigualdade**
- As causas do fracasso**
- Novas visões sobre o crescimento e o desenvolvimento social**
- Globalização com uma máscara humana**

## CAPÍTULO 2 – Quem paga? O financiamento do desenvolvimento social

- Alívio da dívida para os países mais pobres**
- Redução da dívida para os países de renda média**
- Novos pontos de partida para a dívida**
- Ajuda para o desenvolvimento**
- Reforma tributária**
- Reforma das pensões**
- Mobilização de recursos na base**
- Um balanço**

## CAPÍTULO 3 – Democracias frágeis

- O dilema de governar**
- Transições incompletas**
- Os avanços dos partidos políticos**
- Presidente ou Parlamento?**
- Democracia como meio ou fim?**
- A alternativa democrática**
- A ascensão dos tecnocratas**
- Etnicidade e democratização**
- Sistemas eleitorais e diversidade étnica**
- O processo democrático**

## CAPÍTULO 4 – Uma nova missão para o setor público

- Pressões por reforma**
- Estabilidade fiscal**
- Eficiência administrativa**
- Capacitação**
- O futuro da reforma do setor público**

## CAPÍTULO 5 – Cobrando responsabilidade das empresas

- Do confronto à parceria**
- Motivação empresarial**
- Avançando aos poucos**
- Alternativas à confrontação**
- Da abordagem “dura” para a “suave”**

## CAPÍTULO 6 – Sociedades civis

- Sociedade civil e prestação de serviços**
- Parcerias precárias**
- Sociedade civil e advocacy internacional**
- Inteligência, energia e direitos**

## CAPÍTULO 7 – O desenvolvimento certo para as mulheres

- As mulheres na democratização**
- Implementação dos direitos da mulher**
- Direitos de saúde reprodutiva**
- Direitos educacionais da mulher**
- Direitos econômicos da mulher**
- Uma contra-aliança em favor das mulheres**

## CAPÍTULO 8 – A sustentação do desenvolvimento

- Cidades sustentáveis**
- Agricultura sustentável**
- Abastecimento de água sustentável**
- Conservação florestal**
- Realidades duradouras**
- Continuidade ou mudança?**

**Créditos fotográficos:** Eric Draper, Associated Press AP; Efrem Lukatsky, Associated Press AP; Associated Press AP; Eurokinissi, Associated Press AP; John McConnico, Associated Press AP; M. Cassetta, Associated Press AP; Rhodri Jones, Panos Pictures; Mark Edwards, Still Pictures

**Tradução:** Jones de Freitas

Printed in Switzerland  
GE.00-XXXXX-January 2002-3,000  
UNRISD/VHS-P/02/1  
ISBN 92-9085-040-X

# Resumo Executivo

## Globalização com uma máscara humana

A Cúpula Social foi realizada em Copenhague em 1995, numa época em que os entusiastas do livre mercado prometiam o progresso para todos. No entanto, havia uma insatisfação ampla com os danos causados pelas políticas neoliberais. A pobreza e o desemprego cresceram rapidamente nos países endividados do Terceiro Mundo e o colapso da União Soviética expunha um grande número de pessoas aos rigores do mercado, sem que houvesse uma adequada proteção social. O Estado do Bem-estar Social estava ameaçado nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), onde os trabalhadores eram submetidos a níveis de incerteza que haviam desaparecido há décadas.

Muitos participantes da Cúpula exigiam mudanças: um aumento significativo das oportunidades econômicas, geração de novos e melhores postos de trabalho, uma distribuição de renda mais equitativa, maior igualdade entre os gêneros e mais inclusão. Um coro de protestos bem fundamentados também exigia reforma das políticas econômicas, para reduzir a instabilidade paralisante nos mercados globais e permitir uma expansão econômica sólida.

Cinco anos após Copenhague, os acontecimentos confirmaram a incapacidade do modelo macroeconômico dominante enfrentar esses desafios. O crescimento do PIB global foi relativamente fraco, com crescimento anormalmente alto ou baixo em alguns países ou regiões. Isso tem sido acompanhado pela queda dos salários reais e pela degradação das condições de trabalho para um grande número de pessoas.

Foi aprofundada a instabilidade do sistema financeiro global. O colapso da economia mexicana, causado pela fuga descontrolada de capitais no final de 1994, foi seguido durante o ano de 1997 por uma crise econômica ainda maior em alguns países do Leste e do Sudeste Asiáticos. As estatísticas macro-

econômicas sugerem que essas nações conseguiram uma recuperação rápida, o que não aconteceu com milhões de seus cidadãos.

## DESEMPREGO E POBREZA

O impacto mais direto da crise foi sobre o emprego. As taxas de desemprego duplicaram nos países asiáticos onde a depressão de 1997–98 foi mais grave. Na América Latina, o desemprego alcançou, em 1998, o seu nível mais alto em 15 anos. Mesmo aqueles que conseguem trabalho são muitas vezes obrigados a aceitar empregos temporários ou de meio expediente; ou, então, contribuem para o crescimento rápido do setor informal, que já representa na África Subsaariana, por exemplo, pelo menos dois terços dos empregos existentes.

No atual mercado de trabalho, os salários são geralmente baixos e a intensa competição pelo emprego significa que os trabalhadores têm pouca capacidade de barganha na maioria dos países. Nas regiões que enfrentam a estagnação econômica e o endividamento de longo prazo, a remuneração dos trabalhadores é muitas vezes inadequada. Os salários reais em quase toda a América Latina e África ainda não retornaram aos níveis considerados normais há vinte anos. Mesmo a China, onde houve um crescimento sem precedentes nas duas últimas décadas, a reestruturação econômica implica sofrimento: milhões de trabalhadores de empresas estatais e coletivas estão sendo forçados a entrar de licença, recebendo a metade de seu salário ou menos.

O fracasso em gerar empregos suficientes tem solapado as perspectivas de redução da pobreza. O número de pessoas vivendo na pobreza (em termos de renda) declinou em meados da década de 90; porém, em seguida começou a crescer outra vez em quase todas as regiões. Isso não ocorreu porque o mundo, como um todo, tenha ficado mais pobre,

## RESUMO EXECUTIVO

mas porque os benefícios do crescimento são distribuídos de forma muito desigual. Houve um notável crescimento da desigualdade na década passada.

### AS CAUSAS DO FRACASSO

Foi longe demais a crença de que os mercados desregulamentados poderiam oferecer o melhor ambiente para o desenvolvimento humano. Uma confiança exagerada na “mão invisível” do mercado vem empurrando o mundo na direção de níveis insustentáveis de desigualdades e privações. É preciso encontrar um novo equilíbrio entre os interesses públicos e privados.

Mercados eficientes, que funcionem de modo a promover amplo bem-estar, precisam das contribuições de um setor público bem administrado. Eles necessitam de uma população saudável, bem instruída e informada. Também requerem a estabilidade social que deriva da governança democrática e de um nível aceitável de segurança social.

De fato, quanto maior o grau de abertura da economia de mercado, quanto maior a sua exposição às forças do mercado, mais importante o papel que deve ser cumprido pelos governos nacionais no campo das políticas sociais. Entretanto, a força motriz da maior parte da agenda neoliberal contradiz diretamente essa afirmação. Durante décadas, a ortodoxia dominante aconselhava uma redução das funções do Estado. Assim, durante décadas, governos sem capacidade de resistir à essa pressão foram abandonando elementos essenciais da prestação dos serviços públicos.

### A RESPOSTA DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Em resposta aos óbvios fracassos do atual modelo de desenvolvimento, a comunidade internacional começou a se mover em várias direções. Existe pouca direção coerente nesse processo. De fato, mesmo dentro de uma única instituição, é comum encontrar iniciativas que se contradizem—de modo que aquilo que se alcança através de um novo enfoque é, em

grande parte, anulado pelo que se pode perder com outra abordagem.

Uma ênfase renovada na redução da pobreza é talvez a mudança mais visível. Embora isso seja de importância vital, a maioria das agências e governos está adotando um enfoque tecnocrático para um problema social de alta complexidade. Seu foco é estreito e corretivo e, de forma muito superficial, vem associado a um ataque ao princípio de que os serviços públicos devem ser ofertados igualmente a todos os cidadãos. A criação de uma estrutura dupla de serviços sociais—uma dirigida aos pobres e financiada pelo Estado e outra voltada para os demais e gerida pelo setor privado—não é boa para a integração social, nem para a qualidade dos serviços públicos.



A prestação de serviços pelo Estado também sofre ataques de outras direções. Tanto o abortado Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) quanto as discussões na OMC converteriam serviços públicos básicos em mercadorias, sujeitas ao mesmo tipo de competição de qualquer outro item da categoria geral do “comércio de serviços”.

Para contrabalançar a incursão divisionista das forças do mercado em áreas que são essenciais para a segurança social e a estabilidade, tem havido maior apoio nos últimos cinco anos para estabelecer de alguma forma padrões sociais globais. Isso tem-se mostrado extremamente controvérsio quando está vinculado a sanções comerciais. Como a crescente globalização exige a elaboração de normas sociais comuns, é preciso encontrar uma saída para esse impasse.

**NOVAS ARQUITETURAS?**

À medida em que a natureza social e política do mercado torna-se óbvia para um grupo mais amplo de pensadores e formuladores de políticas, há um retorno incipiente aos enfoques de desenvolvimento integrado que estavam em moda nos anos 60 e 70. Por exemplo, o Quadro Geral de Desenvolvimento, do Banco Mundial, tenta lidar com questões sociais estruturais, juntamente com aspectos da macroeconomia e das finanças.

Ao mesmo tempo, fala-se muito na criação de uma nova estrutura institucional em nível internacional, um novo contexto para estimular o crescimento de base ampla e reduzir os níveis inaceitavelmente altos de volatilidade e risco na economia global. Embora útil, essa discussão está preocupada acima de tudo em assegurar a estabilidade do sistema. Não está visível nenhum movimento na direção de modelos alternativos de desenvolvimento.

Além disso, há um silêncio completo sobre como criar a arquitetura de desenvolvimento social que teria que suportar a visão central da Cúpula Social. Esta arquitetura deve permitir enfoques qualitativamente novos na questão do crescimento, baseados em novo entendimento do papel vital cumprido por uma sociedade saudável, instruída e segura na criação das condições para o progresso econômico.

Contudo, a política social permanece, em grande medida, separada da economia; ou é vista como um complemento, destinado a sanar os efeitos daninhos de um desenvolvimento econômico mal concebido. Até que isso mude, é improvável que a meta de “sociedade para todos”, visualizada pelos signatários da Declaração de Copenhague, esteja dentro de nosso alcance.

**Quem paga? O financiamento do desenvolvimento social**

Nas últimas décadas, mais riqueza foi gerada do que nunca antes. Porém, muito pouco está sendo canalizado para o financiamento do desenvolvimento social. De fato, embora os níveis dos gastos sociais em geral tenham se mantido nos países industrializa-

dos avançados, caíram fortemente em muita nações altamente endividadas e na Comunidade dos Estados Independentes.

**REDUÇÃO DA DÍVIDA**

Como muitos governos de países pobres pagam mais juros aos credores estrangeiros do que os valores que alocam para os serviços sociais básicos, é imperativo resolver esta longa crise da dívida. Uma resposta aparentemente promissora a esse desafio foi a Iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados (PPME), lançada pelo FMI e pelo Banco Mundial em 1996. Porém, esta iniciativa alcançou poucos resultados. Em resposta a pressões de coalizões internacionais, especialmente da Jubileu 2000, o grupo dos sete países industrializados (G-7) promoveu novos perdões de dívida em 1999. Entretanto, esta resposta não correspondeu às expectativas. Os passos mais eficazes foram dados por países individuais; alguns deles anunciaram planos para cancelar todas as dívidas bilaterais das nações mais pobres.

A dívida dos PPMEs constitui somente 10% da dívida total do Terceiro Mundo. O restante é devido por países menos pobres ou de renda média, onde a crise da dívida dos anos 90 evoluiu para uma sujeição de longo prazo aos mercados internacionais de bônus. A nova servidão da dívida tem sérias implicações para o controle democrático das políticas sociais.



## RESUMO EXECUTIVO

---

Uma simples alusão a que o endividamento excessivo é uma limitação para os gastos sociais, ou que as políticas econômicas e sociais devem mudar, ativarão sinais de alerta entre os investidores de todo o mundo. Isto diminui as cotações dos bônus, aumenta o nível dos juros que o governo precisa pagar aos proprietários de bônus e talvez até provoque fuga de capitais.

A continuidade da pobreza e a probabilidade de crises futuras exigem não somente uma atenção urgente aos problemas imediatos da dívida, como também um novo enfoque para o endividamento futuro. Isso vai requerer novas instituições para lidar com a dívida, incluindo a possibilidade de falência soberana. Uma crescente disposição para discutir esta questão é um dos desdobramentos mais positivos dos últimos anos.

Ao mesmo tempo, é importante confrontar as questões difíceis colocadas pelas condicionalidades. As condições impostas a reduções potenciais da dívida ficaram ainda mais complexas no final dos anos 90. Atualmente, os tomadores de empréstimos não precisam somente realizar as reformas de mercado, como também direcionar o alívio da dívida para a redução da pobreza. Embora isso seja compreensível, não é provável que seja eficaz. Provavelmente seria muito mais útil insistir para que cada governo devedor tomasse suas decisões orçamentárias de uma forma aberta e democrática.

### AJUDA PARA O DESENVOLVIMENTO

O alívio da dívida não é suficiente para fortalecer as economias dos países mais pobres. É essencial que haja um aumento da ajuda para o desenvolvimento. Embora isso tenha sido prometido em Copenhague, não tem sido implementado. Em 1998, a ajuda para o desenvolvimento havia declinado para 0,23% do PNB dos países doadores.

Em parte, esse declínio é resultado de “fadiga do doador”—desencanto com a ineficiência e a corrupção nos países receptores. Porém, os problemas da ajuda não podem ser inteiramente atribuídos às debilidades das instituições do Terceiro Mundo.

Nos últimos anos, a ajuda para desenvolvimento foi forçada a atuar em um ambiente econômico global em geral tão hostil que seu sucesso limitado não é nenhuma surpresa. Não somente uma proporção considerável da ajuda tem sido canalizada para o pagamento da dívida, como também tem sido utilizada para financiar reformas de políticas ordenadas pelos doadores e que produziram resultados medíocres.

Como os doadores cada vez mais reconhecem os perigos ocultos associados às condicionalidades, alguns deles estão modificando suas táticas. No lugar de serem seletivos dentro dos países—indicando áreas de ação prioritária—eles estão sendo mais seletivos entre países. Estão escolhendo parceiros que tenham um histórico de boa governança e de reforma econômica, permitindo que esses parceiros tenham um maior controle sobre a utilização dos fundos. Progressivamente, isso vem reduzindo o número países que recebem ajuda de doadores bilaterais.

Uma maneira de evitar os dilemas associados à ajuda externa é simplesmente substituí-la; talvez por um novo fundo de desenvolvimento internacional que transferisse automaticamente recursos financeiros dos países ricos para os pobres. Propostas desse tipo, que colocam o desafio da erradicação da pobreza nos marcos dos direitos humanos, no lugar de doações discricionárias, estão com freqüência vinculadas às demandas por novas formas de tributação internacional.

### A NECESSIDADE DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Ainda que houvesse menos dívidas e mais ajuda, os países em desenvolvimento que tentam atender suas necessidades sociais mais urgentes precisariam gerar mais recursos próprios através de impostos. No entanto, sua base tributária, que já era precária, foi enfraquecida ainda mais pelas recentes reformas do livre mercado. A maior parte das receitas públicas provém de impostos sobre o comércio—uma fonte que diminuiu bruscamente à medida que as tarifas caíram. Um problema adicional, que atinge todos os países, é a perspectiva de competição tributária. Os

## RESUMO EXECUTIVO

governos estão receosos de aumentar impostos sobre negócios estrangeiros ou mesmo nacionais porque eles podem ser transferidos para outro lugar. Um crescente setor informal da economia também leva ao encolhimento do número de contribuintes.

Praticamente em toda parte a tendência tem sido compensar os déficits crescentes pelo aumento de impostos sobre o consumo, especialmente o imposto sobre o valor agregado. Isso pode aumentar as receitas, porém é essencialmente regressivo, retirando uma proporção maior da renda dos pobres.

Há opções mais progressistas. Uma delas seria eliminar os benefícios fiscais das contas no estrangeiro. Um estudo do FMI calculou que se esses oito trilhões de dólares de depósitos fossem remunerados em 5% ao ano e taxados a 40%, teríamos uma receita de cerca de \$160 bilhões ao ano—quase o dobro do que seria necessário para que todos países pudessem garantir os serviços sociais básicos.

Em última análise, somente ações internacionais coordenadas podem proteger a base de receita dos governos. Novas tecnologias de informação e a liberalização financeira dão aos indivíduos e às empresas opções cada vez mais sofisticadas para movimentar seus fundos em escala internacional, de modo a evitar os impostos. À medida que se torna mais ampla a consciência dessa ameaça, são realizados novos esforços para coibir a evasão fiscal de um país para outro. Propostas de criação de uma Organização Mundial de Impostos estão recebendo uma atenção considerável.

riências têm sido questionadas. No final de 1999, o próprio Banco Mundial preparou uma crítica detalhada da justificação econômica e atuarial da privatização. A recente avaliação da experiência chilena sugere que houve um desempenho fraco em termos de eficiência, resultados, cobertura e equidade entre os gêneros.

Já é tempo de introduzir uma nota de cautela e realismo no que tem sido freqüentemente um debate altamente ideológico. As tentativas mais criativas de oferecer segurança para os idosos têm envolvido combinações inovadoras de planos públicos e privados.

### A MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS NA BASE

Quando confrontados com pagamentos altos da dívida, ajuda para o desenvolvimento em declínio e receitas tributárias em queda, os governos precisam fazer um esforço especial para utilizar eficientemente recursos escassos. Nesse aspecto, a comunidade internacional de desenvolvimento tem recomendado de forma enérgica medidas como a descentralização e a focalização de serviços em certos grupos, além da introdução de taxas de usuário na educação e saúde básicas. Estas medidas não são panacéias. Em alguns casos, podem ser úteis; em outros, elas simplesmente deslocam para níveis mais baixos o ônus de financiar o desenvolvimento social—daqueles que têm mais para aqueles que menos têm.

A oferta de microcrédito tornou-se uma das formas mais populares de ajuda em nível local. Esses

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\\_21485](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21485)

