ELSEVIER

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina

Editado por Mayra Buvinić e Jacqueline Mazza
com Ruthanne Deutsch

EDITORA CAMPUS

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico na América Latina

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro
e receba gratuitamente informações
sobre os lançamentos e as promoções da
Editora Campus.

Consulte também nosso catálogo
completo e últimos lançamentos em
www.campus.com.br

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina

Editado por Mayra Buvinić e Jacqueline Mazza
com Ruthanne Deutsch

ELSEVIER

Banco Interamericano de Desenvolvimento

EDITORA CAMPUS

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

2005, Elsevier Editora Ltda.
Todos os direitos reservados e protegidos pela lei 9.610 de 19/02/98.

As opiniões expressas neste livro pertencem aos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, no todo ou em parte, ou a utilização sob qualquer forma ou por quaisquer meios, quer eletrônicos ou mecânicos, inclusive fotocópias, gravação ou qualquer sistema de armazenagem ou recuperação de informação, sem a permissão prévia por escrito do BID. A autorização para uso desta publicação pode ser pedida a:

Gerardo Giannoni
Editor de Marketing
gerardogi@iadb.org

Tradução: Hilda Maria L. P. Coelho
Copidesque: Maria Helena Huebra
Editoração eletrônica: Aped - Apoio & Produção Ltda.
Revisão Gráfica: Marilia Pinto de Oliveira

Elsevier Editora, Ltda.
A Qualidade da Informação
Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar
2005-006 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Telefone: (21)3970-9300 Fax: (21)2507-1991
E-mail: info@elsevier.com.br
Escritório de São Paulo
Rua Elvira Ferraz, 198
04552-040 – Vila Olímpia – São Paulo – SP
Telefone: (11) 3841-8555

ISBN: 85-352-1594-8

Para encomendar este livro, contatar:
IDB Bookstore
1300 New York Ave, NW
Washington, D.C. 20577 – EUA
Fone: 1-877-PUBS IDB/(202) 623-1753
Fax: (202) 623-1709
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Elsevier Editora Ltda.
A Qualidade da Informação
Rua Sete de Setembro, 111 – 16º and.
2005-006 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Telefone: (21)3970-9300
Telemarketing: 0800-265340
E-mail: info@elsevier.com.br
www.campus.com.br

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

I33

Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina / editores Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza, Ruthanne Deutsch ; tradução de Hilda Maria L. P. Coelho. - Rio de Janeiro : Elsevier : Washington [Estados Unidos]: BID, 2004

Tradução de: Inclusión social y desarrollo económico en América Latina
Inclui bibliografia
ISBN 85-352-1594-8

1. Desenvolvimento econômico - América Latina. 2. Desenvolvimento econômico - Caribe. 3. América Latina - Política social. 4. Caribe - Política social. 5. Igualdade - América Latina. 6. Igualdade - Caribe. I. Buvinić, Mayra. II. Mazza, Jacqueline. III. Deutsch, Ruthanne. IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

04-2877. CDD 338.98
CDU 338.1(8)

19.10.04 25.10.04 008068

05 06 07 08 7 6 5 4 3 2 1

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Prólogo

A América Latina e o Caribe são uma das regiões com maior diversidade étnica, racial e cultural do mundo. Essa diversidade representa um ativo importante e constitui um elemento-chave para alcançar uma estabilidade econômica e política duradoura e para construir uma sociedade justa, coesa e democrática. A região deve, porém, superar uma longa e conflitante história de práticas de exclusão que levou a sociedades divididas e desiguais, impedindo a concretização da riqueza representada pela diversidade. Esta coleção de artigos é resultado de um esforço do Banco Interamericano de Desenvolvimento para contribuir para o desenvolvimento de uma região que valoriza suas culturas indígenas, reconhece suas diferentes raízes étnicas, promove o papel de liderança da mulher e dá voz às pessoas portadoras de deficiências e com HIV/aids. Faz parte de uma iniciativa do Banco de apoiar os países da região na construção de sociedades socialmente mais inclusivas e mais coesas. A região deve enfrentar os desafios desse ideal, o qual não apenas representa uma promessa de crescimento e desenvolvimento, mas também um imperativo ético irrefutável.

Enrique V. Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desenvolvimento

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Agradecimentos

Este livro é o resultado de uma iniciativa mais ampla do Banco Interamericano de Desenvolvimento para promover a inclusão social na região e na instituição e, como tal, deve sua origem e sua realização a várias pessoas. Agradecemos ao Presidente do BID, Enrique V. Iglesias, ao Vice-Presidente Executivo, Dennis Flannery, e à ex-Vice-Presidente Executiva, K. Burke Dillon, por estimularem o Banco a reconhecer a rica diversidade da região e a definir a meta de incluir as populações de diversas raças e etnias em todas as vertentes do trabalho do Banco. Por trás desse empenho, porém, estão o Comitê Diretor de Inclusão Social da gerência do Banco, presidido por Dennis Flannery, e o esforço sustentado e apaixonado da equipe do BID que faz parte do Grupo Técnico de Trabalho sobre Inclusão Social. São muitos para que possamos citá-los nominalmente, mas agradecemos a todos o esforço incansável de aprimorar as pesquisas, as operações e as políticas de inclusão social.

Os autores do Capítulo 12 agradecem a assistência propiciada por Gissele Gajate, Martín Moreno e Jorge de la Roca, além dos comentários úteis de Fernando Andrade, Dante Contreras, Santiago Cueto e outros pesquisadores do GRADE, assim como os participantes da Reunião Anual da Rede de Desigualdade e Pobreza. Quanto ao Capítulo 15, os autores reconhecem com gratidão a colaboração de Alejandro Brito (Letra S, Cidade do México), Édgar Carrasco e Renate Koch (ACCSI, Caracas), Ana Luisa Liguori (Fundação John D. e Catherine T. MacArthur, México), Silvia Panebianco (Cidade do México), Richard Stern (Associação de Direitos Humanos Agua Buena, San José, Costa Rica) e Veriano Terto, Jr. (ABIA, Rio de Janeiro). O autor do Capítulo 16 gostaria também de agradecer a Ruthanne Deutsch por seus comentários extremamente pertinentes.

Nosso agradecimento especial a Adriana Quiñones, Juliana Pungiluppi e Marcela Peñaloza pelo trabalho de organização, revisão e pesquisa que ajudou a tornar este livro uma realidade. Finalmente, nosso mais profundo reconhecimento aos homens e mulheres da região os quais, por meio de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

sua liderança nos governos, nas organizações não-governamentais, nos partidos políticos e nas igrejas, denunciam a exclusão e promovem uma região mais justa, inclusiva e socialmente coesa. Eles são nossa fonte de inspiração.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Prefácio

Esta coleção de leituras transmite a mensagem de que a pobreza e a desigualdade na América Latina e no Caribe são facilmente reconhecidas nos rostos das mulheres, dos afro-descendentes, dos povos indígenas, dos portadores de deficiências e das pessoas com HIV/aids, entre outros. O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem grande experiência na promoção do desenvolvimento das mulheres e dos povos indígenas, mas até poucos anos atrás, quando o trabalho que culminou neste livro foi iniciado, havia pouco conhecimento do grau de exclusão enfrentado por afro-descendentes (os quais, de acordo com algumas estimativas, constituem quase um terço da população da região), portadores de deficiências e pessoas com HIV/aids. Não havia, tampouco, uma compreensão dos fatores que esses grupos tinham em comum e, portanto, não se compartilhavam planos de trabalho, experiências e lições aprendidas.

Este livro coloca em primeiro plano não apenas as características comuns de grupos excluídos, como também as características específicas da exclusão enfrentada por afro-descendentes, portadores de deficiências e pessoas com HIV/aids. Nos últimos anos, em resposta ao interesse crescente entre seus países membros o BID cada vez mais tem destinado recursos à documentação das condições e à promoção da inclusão de grupos marginalizados por motivos de gênero, etnia, raça e necessidades especiais. Em suas reuniões anuais, o Banco tem organizado seminários sobre necessidades especiais (Chile, 2001) e HIV/aids (Brasil, 2002). A instituição também promoveu um diálogo de alto nível sobre raça e etnia (Washington, D.C., 2001), em preparação para a Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, realizada na África do Sul em 2001. Esse diálogo dedicou especial atenção aos afro-descendentes, tendo sido precedido, alguns meses antes, de uma reunião de funcionários de todo o Banco para examinar o trabalho realizado e os desafios futuros no reconhecimento da diversidade na região e na abordagem das necessidades dos grupos excluídos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Paralelamente, o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique V. Iglesias, e a então Vice-Presidente Executiva, K. Burke Dillon, ressaltaram a importância dos objetivos de inclusão social nas operações do Banco e observaram que os empréstimos do BID estavam dando mais atenção aos grupos excluídos. Entre as iniciativas adotadas destacam-se um projeto desenvolvido com o governo do Brasil para promover maior acesso de afro-brasileiros à educação superior; um projeto de desenvolvimento local inclusivo com a população garífuna em Honduras, após a passagem do furacão Mitch; e um projeto de desenvolvimento local sustentável para promover a inclusão de afro-descendentes e populações indígenas no Panamá. Além disso, os funcionários do BID elaboraram um plano de ação interno para promover a inclusão nas operações do Banco por meio de ações e objetivos concretos e mensuráveis. Todos esses eventos contribuíram para a criação de um ímpeto institucional que encontra expressão neste volume.

Quase simultaneamente à elaboração da agenda interna de inclusão, o Banco se apercebeu das vantagens de empregar esse conceito para integrar seu trabalho com mulheres, povos indígenas, afro-descendentes, portadores de necessidades especiais e pessoas com HIV/aids, compartilhando, assim, experiências e lições, obtendo economias de escala e construindo uma base de apoio ampla e comum. A experiência da Europa, como berço dos conceitos de inclusão e coesão social e como reservatório útil de experiências para uma América Latina cada vez mais integrada, também atraiu a atenção do Banco. Como resultado, o Banco promoveu um diálogo sobre inclusão social entre as duas regiões na reunião anual de 2003, realizada em Milão, trazendo para a mesa de discussão tanto a experiência européia como as experiências de diferentes grupos excluídos da América Latina e do Caribe.

Este livro ressalta, em especial, os trabalhos elaborados para a reunião de 2001 sobre raça e etnia e o diálogo de seguimento realizado em 2003 entre a Europa e a América Latina. As contribuições estão agrupadas em quatro partes. "Compreender a inclusão social na América Latina" ancora o termo na realidade da região e na linguagem da economia. A segunda parte, "Perspectivas da Europa", se baseia nas experiências dessa região mencionadas anteriormente e como elas se relacionam com a América Latina. A terceira parte, "Capital humano e exclusão social", enfoca os mercados de trabalho e o capital humano como veículos essenciais para promover

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

a inclusão ou perpetuar a exclusão. A parte final, "Aprender com a experiência", examina ações destinadas a promover a inclusão de diferentes grupos na região.

Embora as políticas de inclusão social sejam muito novas na região, já há conquistas que precisam ser estudadas, disseminadas e replicadas. O propósito desta obra é incentivar a troca de experiências e lições e, em última análise, incrementar a inclusão social em toda a América Latina e o Caribe.

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Sumário

Parte I: Compreender a inclusão social na América Latina

Capítulo 1 — 1
Introdução: inclusão social na América Latina
Mayra Buvinić

Capítulo 2 — 33
Desenvolvimento econômico e inclusão social
José Antonio Ocampo

Capítulo 3 — 41
O caso econômico para combater a exclusão racial e étnica
Jonas Zoninsein

Capítulo 4 — 53
Inclusão social e direitos dos povos indígenas
Nina Pacari Vega

Capítulo 5 — 59
Deficiência e inclusão: coleta de dados, educação, transporte e desenvolvimento urbano
Ernest Massiah

Capítulo 6 — 87
Legislação e políticas contra a discriminação no México
Gilberto Rincón Gallardo

Parte II: Perspectivas da Europa

Capítulo 7 — 95
Origens européias da exclusão social: aplicação aos países em desenvolvimento
Peter Oakley

Capítulo 8 — 105
A experiência da União Européia com políticas de inclusão social
Tony Atkinson

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Capítulo 9 137
Políticas dos países europeus para promover a inclusão social
Hilary Silver

Parte III: Capital humano e exclusão social

Capítulo 10 183
Inclusão social, mercados de trabalho e capital humano na América Latina
Jacqueline Mazza
Capítulo 11 207
Salários e cor no Brasil: uma história com diferentes matizes
Omar Arias, Gustavo Yamada e Luis Tejerina
Capítulo 12 227
Um muro invisível? A economia da exclusão social no Peru
Máximo Torero, Jaime Saavedra, Hugo Ñopo e Javier Escobal
Capítulo 13 253
Etnia, raça e gênero nos mercados de trabalho da América Latina
Suzanne Duryea e María Eugenia Genoni

Parte IV: Aprender com a experiência

Capítulo 14 271
Desenvolvimento de comunidades afro-descendentes em Honduras e na Guatemala
Margarita Sánchez
Capítulo 15 297
Estigma, discriminação e HIV/aids na América Latina
Peter Aggleton, Richard Parker e Miriam Maluwa
Capítulo 16 317
Organização política baseada em etnia e raça na América Latina
Eva T. Thorne
Capítulo 17 347
Lições das quotas de gênero
Mala Htun

Os autores 363

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Parte 1

Compreender a inclusão social na América Latina

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 1

Introdução: inclusão social na América Latina

Mayra Buvinić

O ativismo social e uma nova geração de políticas sociais vêm se fortalecendo na América Latina e no Caribe. Basta considerar as muitas iniciativas de ação afirmativa destinadas a superar a exclusão secular de povos indígenas e afro-descendentes. A inclusão social está se tornando um antídoto popular para a pobreza e a desigualdade recalcitrantes, para os deslocamentos associados à globalização e para o amplo descontentamento com políticas passadas. No novo século, a América Latina está se tornando mais parecida com a Europa, onde as iniciativas governamentais para combater a exclusão social, que datam da década de 1980, estão solidamente estabelecidas em marcos regionais e nacionais de política social (ver Capítulos 7-9).

Algumas iniciativas pioneiras de política remontam ao final da década de 1980 e início da década de 1990. Um exemplo dessas iniciativas é a Constituição Colombiana de 1991, que reconhece a diversidade étnica e cultural como um princípio fundamental do Estado. E nos últimos três a cinco anos tem havido uma profusão de atividades governamentais destinadas a promover vários aspectos da inclusão social:

- No Brasil, um decreto presidencial de maio de 2002 criou um Programa Nacional de Ação Afirmativa. O país também adotou o sistema de quotas para a contratação de pessoal por órgãos públicos e reservou vagas nas principais universidades públicas para afro-descendentes.
- O México aprovou uma ampla legislação de combate à discriminação (ver Capítulo 6).
- No Peru, uma lei de 1997 proíbe a discriminação racial.
- Vários projetos de desenvolvimento integrados destinam-se, especificamente, a corrigir os constrangimentos sofridos pelas populações excluídas,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

tais como os garífunas de Honduras, os povos indígenas do Chile, os afro-descendentes da costa pacífica da Colômbia e os portadores de deficiência do México e da Nicarágua.

Por que o novo interesse em políticas? Na última década, uma combinação de eventos – especialmente a atenção dedicada às questões sociais na Cúpula das Américas realizada em Quebec (2001), a Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher (1995), a Cúpula Social das Nações Unidas (1996) e a Conferência das Nações Unidas contra o Racismo (2001) – contribuiu para cristalizar a conscientização da inclusão social como um objetivo de política e para impulsionar (e financiar) essas iniciativas. Esse interesse foi fomentado por avanços na promoção da solidariedade e dos direitos sociais, que enfatizaram as questões de distribuição para grupos e não para indivíduos. Os trabalhos de Amartya Sen (1999) e de outros autores sobre as complementaridades entre direitos e objetivos de desenvolvimento também foram importantes.

Os antecedentes estruturais incluem a globalização e o fortalecimento da democracia. A globalização, que recompensa o trabalho altamente qualificado em detrimento do trabalho pouco qualificado, intensificou as desigualdades salariais na região, tornando-as mais visíveis (Bouillon, Buvinić e Jarque, a ser publicado). As desigualdades baseadas em salários e renda são dimensões cruciais da exclusão, sendo tanto causas quanto conseqüências de práticas excludentes (ver Capítulo 2). Os requisitos da democracia aumentaram os processos participativos e as demandas sociais dos cidadãos. Mulheres, povos indígenas, portadores de deficiência e, mais recentemente, grupos de afro-descendentes, levantaram suas vozes no processo de formulação de políticas. Por fim, o enfoque na inclusão social na América Latina é uma tentativa dos governos para responder, com novas medidas, à percepção amplamente compartilhada de que os atuais paradigmas de desenvolvimento não são capazes de atender às preocupações sociais prementes e às desigualdades históricas.

Como reflexo desse novo interesse, os organismos internacionais de desenvolvimento decidiram abraçar a meta de inclusão social e apoiar não apenas pesquisas sobre as causas da pobreza e da desigualdade, mas também as medidas necessárias para combatê-las (Gacitúa, Sojo e Davis, 2001; Behrman, Gaviria e Székely, 2003). Este capítulo examina algumas das evidências anteriores, fornecendo um marco de referência para a promoção da inclusão social na região.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O que é exatamente inclusão social?

A expressão exclusão social é ampla e pode ter diferentes significados. Entretanto, há consenso geral no que se refere às suas principais características, seus indicadores básicos e sua relação com a pobreza e a desigualdade (Sen, 2000; Bourguignon, 1999; Rodgers, Gore e Figueiredo, 1995). Embora a insuficiência de renda seja um fator fundamental, há consenso no sentido de que a exclusão social se refere a um conjunto de circunstâncias mais abrangentes do que a pobreza. A exclusão social está mais estreitamente relacionada ao conceito de pobreza relativa do que à pobreza absoluta e, portanto, está inextricavelmente vinculada à desigualdade. A exclusão social se refere não apenas à distribuição de renda e ativos (como as análises da pobreza), mas também à privação social e à ausência de voz e poder na sociedade.

Na América Latina, essa ausência de voz e poder talvez esteja mais fielmente refletida nos baixos níveis de representação dos grupos excluídos da tomada de decisões políticas. Em 2002, por exemplo, apenas 4,4% dos parlamentares brasileiros eram afro-descendentes, embora representassem quase a metade da população brasileira (*A Tribuna de Santos*, 29 de julho de 2002). E, embora a participação feminina nos parlamentos tenha aumentado rapidamente nos últimos cinco anos, a mulher ainda detém uma parcela relativamente pequena de cadeiras nos senados e nas câmaras baixas em toda a América Latina.

A exclusão social é "a incapacidade de um indivíduo de participar do funcionamento básico político, econômico e social da sociedade em que vive" (Tsakloglou e Papadopoulos, 2001). Ou, mais concisamente, é "a negação do acesso igualitário a oportunidades imposta por alguns grupos da sociedade a outros" (Behrman, Gaviria e Székely, 2003). A primeira definição apresenta a gama de comportamentos afetados pela exclusão, expondo sua natureza multidimensional. A segunda indica o que talvez sejam as duas características mais distintivas da exclusão: ela afeta grupos culturalmente definidos e está inserida nas interações sociais.

A exclusão social ocorre se a participação em um grupo produz um impacto significativo no acesso do indivíduo às oportunidades, e se as interações sociais entre os grupos se dão numa relação de dominação/subordinação. A característica de grupo é argumento para reconsiderar o enfoque na pobreza e na desigualdade individual, predominante na agenda de desenvolvimento, e, em vez disso, focalizar a dimensão negligenciada das desigualdades de grupo "horizontais", que reduzem

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

o bem-estar do indivíduo acima e além da desigualdade individual (Stewart, 2001). A característica relacional destaca a importância dos ativos sociais e culturais na análise da pobreza e não apenas dos ativos econômicos, além de ressaltar a natureza ativa e deliberada da exclusão (Figueroa, 2001; Gore, 1995; Sen, 2000).

A exclusão não é inevitável. Ela resulta de processos sociais e culturais. Conforme descrita por Aggleton, Parker e Maluwa no Capítulo 15, "a exclusão social não ocorre simplesmente, é preciso fazer com que ela ocorra". Além disso, a exclusão social é arbitrária – as pessoas são excluídas por causa de características que lhes são imputadas e que estão além da sua capacidade ou da sua responsabilidade e não por suas conquistas individuais.

Há consenso no sentido de que a exclusão social possui tanto dimensões espaciais quanto dimensões que são transmitidas de uma geração a outra, e de que sua natureza é mais permanente do que transitória. A segregação residencial nas cidades bolivianas mostra a característica de segregação espacial da exclusão: a situação dos indígenas que vivem em bairros indígenas segregados é pior (em termos de renda) do que a daqueles que residem em bairros mistos (Gray-Molina, Pérez de Rada e Sojo, 2003). A segregação espacial da exclusão sugere a vantagem dos programas e das políticas de descentralização que definem objetivos territoriais.

A dimensão da exclusão transmitida de geração a geração condena as pessoas a condições de pobreza durante gerações. Na região, essa dimensão talvez esteja mais visivelmente refletida no nível de escolaridade das crianças indígenas, consistentemente mais baixo do que o das crianças não-indígenas. No Peru, por exemplo, dados de 1994 mostraram que 36% das crianças pobres não-indígenas e apenas 23% das crianças pobres indígenas haviam concluído o ensino médio (Morán, Castañeda e Aldáz-Carroll, a ser publicado). No México, as crianças que falam unicamente línguas indígenas apresentam um desempenho escolar inferior ao das crianças que são bilíngües e falam também o espanhol (Parker, Rubalcava e Teruel, 2003).

Para combater essa natureza permanente da exclusão, a proteção social e outras medidas de curto prazo desenvolvidas para ajudar os pobres a enfrentar eventos adversos devem ser complementadas por políticas mais abrangentes, que ampliem o acesso a oportunidades. A característica de transmissão da falta de oportunidade de uma geração a outra também destaca a importância da comunidade e da família na formulação de políticas destinadas a interromper essa transmissão.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Em vista dessas características, os indicadores de mensuração da exclusão e da inclusão social se enquadram em sete categorias gerais:

- Medidas de pobreza (inclusive indicadores de profundidade da pobreza) e medidas de desigualdade.
- Acesso a serviços sociais de qualidade (inclusive saúde, educação e habitação) e recursos produtivos (terra, capital, tecnologia).
- Acesso a infra-estrutura física, como água, saneamento e transporte.
- Acesso a mercados de trabalho e participação neles.
- Indicadores de participação social e de capital social.
- Indicadores de justiça e de participação política.
- Indicadores de violência (inclusive homicídios) e números de vítimas.

Características comuns das populações excluídas

A exclusão social está encravada na história da América Latina como um produto da exploração colonial de recursos e povos nativos, inclusive o comércio de escravos africanos e o trabalho forçado de povos indígenas. E essa exclusão é produto de décadas – se não séculos – de uma desigualdade persistente. As populações com um histórico de exclusão têm diferentes antecedentes, identidades e agendas sociais, e a fonte de sua exclusão é singular. Mas elas também compartilham características e mecanismos comuns de exclusão.

Invisibilidade

Primeiramente – e talvez esta seja a característica mais marcante –, os grupos socialmente excluídos são invisíveis nas estatísticas oficiais (censos e levantamentos do governo). A América Latina sabe mais sobre a diversidade da produção industrial do que sobre a diversidade de seus povos. A invisibilidade numérica dos grupos socialmente excluídos reflete e reforça sua exclusão. Por exemplo, menos de um terço dos países da região dispõe de estatísticas oficiais sobre afro-descendentes – embora estes constituam pelo menos 10% da população da região e totalizem entre 80 e 150 milhões de indivíduos. Os países freqüentemente coletam algumas informações sobre povos indígenas, mas os dados tendem a ser insuficientes e pouco confiáveis.

Nos últimos anos, o México e o Paraguai instituíram censos especiais para fornecer informações mais completas sobre as características e as necessidades

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

dos povos indígenas. Apenas o Brasil, o Chile e a Nicarágua começaram a coletar, sistematicamente, informações sobre pessoas com necessidades especiais, estimadas entre 5% e 15% da população da região. E há uma carência especial de informações sobre a condição da mulher nas populações pobres.

Pobreza

Os grupos excluídos, que compartilham a pobreza e a falta de oportunidades, estão sobre-representados entre os pobres. Na Bolívia, na Guatemala e no Peru, por exemplo, os grupos étnicos representam 60% das populações que vivem abaixo da linha de pobreza (BID, 2001; Patrinos, 2000). No Brasil, o índice de desenvolvimento humano dos afro-descendentes (negros e pardos) é significativamente mais baixo do que o de suas contrapartes não-africanas (Pantano e Deutsch, 2001). Nas populações excluídas, os rendimentos e o bem-estar da mulher são inferiores aos de todos os demais grupos.

A pobreza dos grupos socialmente excluídos é permanente e não transitória. A menos que seja enfrentada diretamente com uma série de investimentos sociais, persistirá durante gerações, aprisionando indivíduos na pobreza. Por exemplo, na Guatemala, em 1998, as mulheres não-indígenas de 58 anos tinham quase dois anos a mais de escolaridade completa do que as mulheres indígenas da mesma idade. Mas essa diferença era ainda maior no caso das guatemaltecas de 23 anos, situando-se em dois anos e meio (Duryea, Cox-Edwards e Ureta, 2001).

Estigma e discriminação

A pobreza e a privação decorrentes da exclusão social freqüentemente geram estigma e discriminação. O estigma associa as diferenças humanas compartilhadas por um grupo a atributos negativos que "nos" separam "deles" e reduzem o *status* "deles". As diferenças de poder estão no cerne do estigma, uma vez que grupos com pouco poder não podem estigmatizar outros grupos (Link e Phelau, 2001). O estigma influencia drasticamente a distribuição de oportunidades na vida. Pode ser uma profecia que se auto-realiza e leva à auto-exclusão. Pode gerar discriminação direta. O estigma aborda as crenças fundamentais sobre as pessoas e quem elas são (Loury, 2002). As pesquisas apresentam evidências cada vez mais contundentes do estigma sofrido pelos portadores de HIV/aids (Aggleton, Parker e Maluwa, 2002; OMS, 2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A discriminação, freqüentemente uma conseqüência do estigma, é uma outra característica compartilhada pelos grupos excluídos. A discriminação pode resultar de imposição social ou de "autodiscriminação", caso em que o legado de uma discriminação anterior desencoraja o indivíduo a buscar determinados empregos, recorrer a centros de saúde ou defender seus direitos. Na América Latina, há evidência substancial de discriminação salarial contra as mulheres, os indígenas e os afro-descendentes no mercado de trabalho (Deutsch, *et al*., 2002; Patrinos, 2000; Arias, Yamada e Tejerina, 2002; Mezzera, 2002). Essa discriminação salarial persiste mesmo quando são levadas em conta a educação e a experiência.

Além da discriminação salarial que resulta em remunerações diferentes para o mesmo tipo de trabalho, os membros de grupos excluídos também têm menor probabilidade de conseguir empregos em setores mais bem remunerados, uma vez que os processos de segregação ocupacional segmentam o mercado de trabalho (Deutsch *et al*., 2002). O Capítulo 12 analisa os diferenciais de renda na área urbana do Peru, com base em uma escala de intensidade racial de 1 a 10. Os autores encontram evidências tanto de segregação ocupacional quanto de discriminação salarial. Os indivíduos predominantemente brancos têm melhores empregos (no setor de serviços) e recebem salários mais altos do que os indivíduos predominantemente indígenas.

Carências cumulativas

As populações socialmente excluídas sofrem carências cumulativas quando as pessoas apresentam duas ou mais das características descritas que levam à exclusão do grupo. Em Honduras, por exemplo, os garífunas – uma população afro-descendente – apresentam uma das taxas mais elevadas de contaminação por HIV/aids da região. O estigma associado ao HIV/aids acentua e reforça os preconceitos de gênero. Assim, as mulheres tendem a ser mais culpadas do que os homens por haverem contraído HIV/aids e sofrem um estigma maior do que suas contrapartes do sexo masculino (UNAIDS, 2002).

Na América Latina, a situação da mulher média melhorou acentuadamente nas últimas décadas. Mas os dados desagregados mostram que as mulheres negras, indígenas e de outros grupos socialmente excluídos foram negligenciadas e que muitas sofrem de discriminações múltiplas. Elas são excluídas de trabalhos para homens porque são mulheres (Crenshaw, 2000). No Brasil, segundo dados de 1999 sobre os salários médios das pessoas economicamente ativas nas áreas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

urbanas, os homens brancos obtiveram os melhores resultados no mercado de trabalho, enquanto as mulheres negras obtiveram os piores resultados, com salários mais baixos. As mulheres brancas obtiveram resultados melhores do que os homens negros, mas apenas porque seus níveis de escolaridade eram significativamente superiores. Entretanto, quando os níveis de escolaridade se equivaliam, as mulheres brancas apresentaram resultados piores do que os homens negros, sugerindo, portanto, que a transmissão de níveis baixos de escolaridade de uma geração a outra restringe seriamente as oportunidades dos afro-descendentes. Mas, se esse não fosse o caso, o gênero sobrepujaria a raça como fator restritivo nas oportunidades do mercado de trabalho (Mezzera, 2002).

Opções de política

As políticas de inclusão exigem investimentos públicos para corrigir os desequilíbrios no acesso a serviços de qualidade e a recursos produtivos e políticos. Essas políticas empenham-se em "nivelar o campo de ação" e em criar um ambiente que permita aos excluídos exercer seu ofício. Muitos dos elementos individuais de uma estratégia global de inclusão existem há anos na América Latina, embora de forma fragmentada. Mas as políticas de inclusão são, em sua maioria, novas e estão evoluindo. Há escassez de informação sobre o que funciona, como funciona e quanto custa.

Mesmo um exame superficial da experiência recente (Quadro 1.1) apresenta uma rica coleção de atividades que buscam abordar as características compartilhadas da exclusão da seguinte forma:

- Tornando o invisível visível nas estatísticas.
- Rompendo a transmissão da falta de oportunidades de uma geração a outra.
- Ampliando o acesso ao trabalho, à terra e ao mercado de capitais.
- Implementando projetos locais de desenvolvimento integrado.
- Combatendo o estigma e a discriminação, com leis e políticas preferenciais.
- Afirmando o poder dos grupos excluídos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 1.1 Exemplos de iniciativas de inclusão social na América Latina

Características comuns da exclusão	Ações e instrumentos[1]	Exemplos
1.Invisibilidade	*Visibilidade, diversidade promovidas por:*	
	Estatísticas do governo (censos, pesquisas)	Argentina: Tanto as pesquisas por amostra de domicílios quanto os censos incluem perguntas sobre auto-identificação para 19 grupos indígenas. Brasil: Coleta dados sobre raça e etnia tanto nos censos quanto nas pesquisas por amostra de domicílios nas categorias negro, branco e indígena. Colômbia: Perguntas baseadas em auto-identificação e perguntas para grupos indígenas sobre seu idioma. Honduras, Equador e Nicarágua: Fortalecimento de censos e órgãos estatísticos, com vistas à inclusão de raça e etnia em censos futuros.
	Leis constitucionais sobre diversidade multicultural, reconhecimento legal de territórios autônomos	Bolívia, Colômbia, Equador, México, Paraguai: reconhecimento de nações multiculturais. Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Venezuela: Reconhecimento de povos indígenas como grupos distintos, com direitos constitucionais específicos. Bolívia, Colômbia, Equador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru: Reconhecimento do direito consuetudinário indígena. Colômbia, Peru: Reconhecimento de jurisdições especiais para que povos indígenas exerçam funções jurisdicionais em seus territórios, ou reconhecimento de sistemas jurídicos de territórios autônomos.
	Currículo multicultural e educação bilíngüe	Chile: Programa bilíngüe desde 1993. Colômbia: Currículo de estudos afro-colombianos, Ministério da Educação. Equador: Sistema de educação bilíngüe desde 1988.

[1] Ações e instrumentos podem abordar mais de uma característica da exclusão.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(*Continuação do Quadro 1.1*)

Características comuns da exclusão	**Ações e instrumentos**	**Exemplos**
2. Pobreza e carências estruturais	*Ações focalizadas e órgãos especializados para aumentar os ativos e as oportunidades dos pobres por meio de:*	
	Subsídios à educação e à saúde, inclusive bolsas de estudo	Brasil: Programa de Diversidade no Acesso à Educação Superior, Instituto Rio Branco – oferece a afro-descendentes cursos preparatórios de acesso à carreira diplomática; estabelece quotas em universidades federais para afro-descendentes no Estado do Rio de Janeiro e na Universidade Federal da Bahia. Colômbia: Programas subsidiados para afro-descendentes (desde 1999). México: Bolsas de Estudo oferecidas a afro-mexicanos em Oaxaca.
	Desenvolvimento local e regional	Chile: Programa especial de fundos para o desenvolvimento indígena. Nicarágua, Guatemala: Programas de desenvolvimento da Costa Atlântica. Panamá: Projeto Darién.
	Reforma agrária e titulação de terras	Colômbia: Lei 70/1993, Plano para o Desenvolvimento Afro-colombiano. Equador e Chile (para grupos indígenas): Programa de reforma agrária e titulação de terras.
	Órgãos governamentais especializados	Argentina, Colômbia: Divisão Geral de Assuntos Indígenas do Ministério do Interior. Bolívia, Equador: Ministério de Assuntos Étnicos. Brasil: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; grupo de trabalho temático sobre discriminação racial; conselhos nacionais e locais de combate à discriminação; grupo de trabalho para a eliminação da discriminação ocupacional e no emprego; grupo de trabalho interministerial para a promoção da população afro-descendente. Costa Rica: Consejo Nacional Indígena. México: Comissão independente para a elaboração de leis de combate à discriminação; Alto Comissariado para Pessoas Portadoras de Deficiência;

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(*Continuação do Quadro 1.1*)

Características comuns da exclusão	Ações e instrumentos	Exemplos
		Instituto de la Juventude do Distrito Federal. Quase todos os países: Departamentos ou ministérios da mulher.
	Proteção social	Colômbia: Programa de Emergência Social. Guiana: Programa de Melhoria do Impacto Social. Jamaica: Programa de Reforma da Rede de Proteção Social. México e Nicarágua: Programação de transferência segundo a demanda.
3. Estigma	*Promoção da tolerância, da solidariedade e da afirmação de poder por meio de:*	
	Campanhas de comunicação e educação destinadas a modificar estereótipos	Argentina: Programa Nacional da aids. Brasil: Programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e aids.
	Fortalecimento de organizações de defesa de direitos na sociedade civil	Brasil: Comunidade Solidária. Grupo de Trabalho Caribe/América Latina (redes sobre exclusão social e reforma agrária). Costa Rica: Fundação Arias pela Paz e o Progresso Humano (apóia redes de ONGs).
4. Discriminação	*Nivelamento do campo de ação por meio de:*	
	Políticas preferenciais, inclusive bolsas de estudos, quotas para contratação e para partidos políticos etc.	Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru, República Dominicana, Venezuela: Quotas de gênero. Bolívia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Venezuela: Quotas para pessoas portadoras de deficiência. Brasil: Programa Nacional de Ação

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(*Continuação do Quadro 1.1*)

Características comuns da exclusão	Ações e instrumentos	Exemplos
		Afirmativa (Decreto nº 4.228) para a contratação focalizada de afro-descendentes, mulheres e portadores de deficiência (pelo menos 20%). Brasil, Colômbia (desde a Constituição de 1991): Quotas para grupos étnicos. Colômbia: Lei estabelecendo que 30% dos cargos no nível de tomada de decisão no governo sejam ocupados por mulheres. Venezuela: Três cadeiras no legislativo reservadas para grupos indígenas.
	Legislação de combate à discriminação e sua aplicação	Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Venezuela: Proteção civil a grupos socialmente excluídos contra a discriminação em áreas-chave, tais como emprego, habitação, educação, associação a sindicatos e fornecimento de bens e serviços.
	Adequação de infra-estrutura e serviços para aumentar o acesso	Brasil: O programa de revitalização urbana do Rio de Janeiro aumenta o acesso por parte de portadores de deficiência. Chile: Os portadores de deficiência recebem dez pontos adicionais quando se candidatam a subvenções públicas ou a programas de habitação. Colômbia: Museu Nacional "onde todos enxergam". México: Melhoria do acesso a prédios públicos para portadores de deficiência, com a construção de rampas e o acesso a transportes públicos.
	Intermediação e capacitação para o mercado de trabalho	Argentina: Argentina Joven. Chile: Chile Joven. Chile: Programa Regional para aumentar o acesso de deficientes visuais ao mercado de trabalho. México: PROBECAT; programa SEDESOL para mulheres chefes de família. Peru: PROJOVEN.
5. Carências cumulativas	*Aumento de ativos e oportunidades para os duplamente excluídos, por meio da focalização de serviços e recursos, da afirmação de poder e da criação de uma base comum de apoio*	

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Tornar o invisível visível nas estatísticas

A melhoria da capacidade para coletar informações desagregadas por gênero, raça e etnia, deficiências, idade e outras características associadas à exclusão constitui um passo essencial para os governos na promoção da inclusão. Essas informações são cruciais para uma melhor elaboração de programas, bem como para uma focalização e uma avaliação mais eficaz destes. Doze países da região incluíram perguntas sobre etnia e raça em seus censos demográficos realizados em 2000, alguns deles pela primeira vez (Honduras e Peru). Outros realizam censos específicos para quantificar deficiências (Brasil, Chile e Nicarágua), e os países do Mercosul começaram a coordenar e padronizar essas informações. Além disso, pesquisas especializadas incluem quesitos destinados a identificar indivíduos excluídos e apresentam dados desagregados sobre os mesmos.

As lições preliminares extraídas desses esforços mostram a conveniência de se trabalhar com um pacote de instrumentos estatísticos que aumente a confiabilidade e comprove a validade dos dados coletados com qualquer dos instrumentos – e de se combinar informações dos censos com informações mais detalhadas, obtidas em pesquisas de amostra por domicílios e instrumentos qualitativos. As variações culturais na definição de grupos excluídos e o freqüente efeito negativo associado às categorias excluídas podem introduzir vieses e erros de mensuração na coleta dos dados (tanto por parte dos entrevistadores quanto dos entrevistados). Os dados dos censos, embora forneçam uma descrição básica das populações socialmente excluídas, estão limitados por um marco temporal de longo prazo (a cada dez anos, na melhor das hipóteses) e por sua concisão (geralmente, de uma a três perguntas sobre raça, etnia, deficiências e outras características da exclusão social). Assim, as pesquisas e os estudos realizados com maior regularidade (pesquisas por amostra de domicílios) ou as pesquisas especializadas (como os censos indígenas) desempenham um papel fundamental na produção de estatísticas confiáveis sobre as populações excluídas.

Ao utilizar a autodefinição para classificar indivíduos em grupos excluídos, essa medida deveria ser complementada por definições alternativas, que permitissem obter estimativas mais confiáveis sobre o tamanho dessas populações, uma vez que as pessoas freqüentemente optarão por não se identificar com uma característica que tenha um valor negativo na sociedade. Quando um índice de intensidade racial (de 0 a 10) foi empregado para identificar populações excluídas nas áreas urbanas do Peru, os entrevistados se atribuíram valores mais altos de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

intensidade branca e valores mais baixos de intensidade indígena em relação àqueles que lhes foram atribuídos pelos entrevistadores (ver Capítulo 12).

A identificação de grupos excluídos em estatísticas nacionalmente reconhecidas e sua participação na elaboração e coleta das pesquisas melhoram a qualidade do resultado estatístico e aumentam a visibilidade e o autoreconhecimento desses grupos. Os institutos nacionais de estatística precisam ampliar a participação de populações excluídas em todas as fases do ciclo estatístico, desenvolvendo e testando perguntas iniciais sobre raça e etnia; realizando pesquisas-piloto; treinando representantes de grupos excluídos para que auxiliem na condução das pesquisas e interpretem os resultados; promovendo a educação e a conscientização entre grupos excluídos; e incentivando a disseminação e utilização dos dados pelos grupos excluídos.

Uma lição-chave aprendida é que há uma grande diferença entre "participação" e "consulta". A "consulta", ou "coleta de informações" depois do fato consumado, quando as perguntas já foram elaboradas ou os dados coletados, tende a reduzir a taxa de respostas, bem como a utilidade e a aplicabilidade dos dados referentes aos grupos excluídos. Sem sua participação desde o início, é improvável que os grupos excluídos venham a superar anos de preocupação com sua identificação como membros de um grupo excluído – ou seus temores em relação à forma como as informações serão utilizadas.

Para os censos, bem como para muitos outros instrumentos de pesquisa, há "economias de escala" bem-vindas na aplicação das lições extraídas da elaboração de perguntas de um grupo excluído para outro, e na utilização da mesma estrutura básica de coleta de dados, uma vez que essas tarefas geralmente são responsabilidade de um mesmo setor ou funcionário nos órgãos nacionais de estatística (Massiah, 2003). O conceito geral de inclusão social aqui empregado deve facilitar essa aprendizagem.

Interromper a transmissão de carências de uma geração a outra

Os grupos excluídos carecem de melhor acesso a bens e oportunidades para superar a pobreza estrutural ou permanente. Um número maior de ações governamentais aumenta, efetivamente, o acesso desses grupos a serviços de qualidade, modificando e adaptando a prestação de serviços às suas necessidades e concentrando os serviços nas populações-alvo. Um exemplo bem conhecido de "adaptação" foi a adoção, pelo Rio de Janeiro, de princípios universais de desenho

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(tendo-se em conta todos os usuários, independentemente de sua capacidade física) em um projeto maciço de revitalização urbana, que respondia, em parte, à luta de organizações pelos direitos de pessoas portadoras de deficiência. A modificação do projeto de passarelas e estruturas viárias aumentou a mobilidade e o acesso espacial dos portadores de deficiência. Os veículos de transporte também foram adaptados para o mesmo fim. Da mesma forma, vários projetos estão empregando princípios de engenharia étnica para aumentar o acesso à infra-estrutura social e seu uso pelos povos indígenas, inclusive no que se refere à habitação e aos postos de saúde (Perafán, 2001).

A educação é uma ferramenta poderosa para interromper a transmissão de falta de oportunidades de geração a geração, e as intervenções adaptadas estão se tornando cada vez mais comuns. Exemplos dessas intervenções são os programas que:

- Oferecem educação bilíngüe, como na Bolívia, no Equador e em Honduras.
- Ampliam o acesso físico e introduzem pedagogia inovadora destinada a incluir portadores de deficiência em salas de aulas regulares como, por exemplo, o programa "inclusão na educação superior" (México, 2002).
- Adaptam currículos para ressaltar o multiculturalismo e as contribuições de culturas afro-descendentes e indígenas, bem como para combater estereótipos culturais, como no caso da cátedra de estudos afro-colombianos do Ministério da Educação da Colômbia.
- Oferecem subsídios educacionais, bolsas de estudo e quotas de admissão para estudantes de grupos excluídos como as bolsas de estudo concedidas a afro-descendentes no Brasil, para que se preparem para os exames de ingresso na carreira diplomática, e as vagas reservadas para pardos e negros nas universidades públicas.

Esses esforços sugerem que a adaptação de infra-estrutura física e social às necessidades de grupos excluídos é viável e pode ser custeada. Nos Estados Unidos, onde há disponibilidade de dados, o desenho universal para portadores de deficiência aumenta em menos de 1% os custos totais de novos projetos de infra-estrutura. Uma das questões, nesse caso, é o desenho de serviços separados ou integrados. Por exemplo, a educação integradora é a opção ideal para os portadores de deficiência, mas, para o ensino de línguas indígenas, currículos escolares específicos podem ser mais apropriados. Uma outra questão é a escolha de mecanismos de focalização, quando esta é empregada.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A experiência dos projetos sugere que a focalização geral na pobreza (sempre imperfeita) geralmente não é suficiente e que as operações devem envidar esforços especiais para atingir as populações excluídas. Um exame dos projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento mostrou que os projetos focalizados na pobreza, que não incluíam objetivos específicos destinados às populações excluídas, freqüentemente reforçavam sua exclusão (Nelson, 2001). Além disso, as lições extraídas dos projetos voltados para os pobres são ainda mais pertinentes quando os pobres também pertencem aos grupos excluídos. Essas lições mostram a importância de:

- Apoiar as metas de focalização com recursos suficientes durante a implementação, com vistas à consecução das metas definidas.
- Desenvolver estratégias de longo prazo.
- Fortalecer alianças políticas para assegurar a sustentabilidade do projeto.
- Reforçar as capacidades profissionais e técnicas das organizações não-governamentais e de base que representam e defendem os direitos dos grupos excluídos ou implementam componentes do projeto (Goodman, 2002; Morrison, 2001).

Os projetos focalizados na prestação de serviços às populações excluídas devem se proteger do estigma potencial que pode estar associado às intervenções focalizadas – com um risco ainda maior quando os pobres também pertencem aos grupos excluídos. Esses projetos devem, ainda, construir alianças e angariar apoio político com outros atores (politicamente mais poderosos) que também se beneficiarão do projeto (fornecedores, empreiteiros, funcionários do governo).

O baixo nível de escolaridade da maioria dos grupos excluídos da América Latina (as mulheres são a exceção) ressalta a importância da educação nas iniciativas de inclusão. Mas a eliminação das lacunas de gênero em escolaridade na região reduziu apenas modestamente as lacunas de gênero em emprego e em renda no curto prazo, o que sugere que a educação não é a panacéia que eliminará definitivamente a exclusão social, especialmente a exclusão associada a etnia e raça. A educação precisa ser complementada pelo mercado de trabalho e por outras intervenções destinadas a incrementar os ativos e as oportunidades (Hannum e Buchmann, 2003).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Ampliação do acesso aos mercados de trabalho, de terra e de capital

Como mostra o Capítulo 8 deste livro, a experiência européia revela que o mercado de trabalho é um dos elos mais frágeis entre os grupos excluídos e a sociedade em seu conjunto, de forma que a ampliação desse mercado pode ser uma ferramenta eficaz para combater a pobreza (Tsakloghu e Papadopoulos, 2001). A América Latina está recorrendo a treinamento técnico e a intermediários no mercado de trabalho para aumentar a participação de mulheres e portadores de deficiência na força de trabalho. Os exemplos de projetos financiados pelo BID incluem uma iniciativa mexicana para ampliar o acesso aos portadores de deficiência; treinamento técnico e projetos de intermediação profissional para jovens carentes – inclusive mulheres – na Argentina, no Chile e no Peru; e assistência técnica à Argentina, ao Chile e ao Uruguai para auxiliar esses países na inserção de deficientes visuais na força de trabalho.

Uma lição preliminar extraída desses esforços é o fato de que a estreita colaboração com o setor privado impulsiona os esforços para aumentar a participação dos excluídos na força de trabalho. Como ocorre nos países desenvolvidos, a combinação de treinamento com a colocação direta em empregos no setor privado contribui para melhorar o desempenho dos grupos excluídos. Além disso, as organizações que representam os excluídos ajudam os empregadores a identificar tanto a oferta quanto as qualificações. Para melhorar não apenas o acesso como também o desempenho do mercado de trabalho para as populações excluídas, pelo menos três modalidades de intervenção merecem consideração:

- Programas especializados para os excluídos, quando pertinentes, como treinamento na força de trabalho para as pessoas portadoras de deficiência.
- Programas universais que reconheçam as necessidades especiais dos grupos excluídos, tais como programas de treinamento de jovens que visam aumentar a participação feminina.
- Elaboração e adoção de legislação baseada em direitos destinada a superar a discriminação no mercado de trabalho.

O acesso a bens de produção também rompe a pobreza estrutural dos grupos excluídos. Uma nova geração de programas de titulação de terras e reforma agrária beneficia as mulheres, os povos indígenas e os afro-descendentes,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

reconhecendo a propriedade coletiva e comunitária da terra quando relevante. A Lei 70 da Colômbia, de 1993, instituiu um programa de titulação coletiva de terras que concedeu 4,6 milhões de hectares de terras a afro-descendentes na costa do Pacífico, entre 1997 e 2000 (Grueso, 2002). Os programas de titulação de terras implementados na região na década de 1990 concederam às mulheres (especialmente as que chefiam lares agrícolas) a propriedade individual ou coletiva de terras (Deere e León, 2000). A experiência revela a importância da titulação de terras – e suas limitações. Para que a aquisição ou a titulação de terras resulte em aumento de produtividade, são necessários insumos complementares como capital e tecnologias. Os programas freqüentemente fracassam quando a intervenção agrária não é corroborada por investimentos adicionais.

A propriedade da terra aumenta o acesso ao crédito, uma vez que ela pode ser usada como garantia. Um outro veículo para aumentar o acesso ao crédito é o microfinanciamento, o qual tem um longo histórico na América Latina e, entre outras conquistas, ampliou o acesso das mulheres ao crédito. Podem-se extrair quatro lições de mais de duas décadas desses programas. Primeira, se forem elaborados apropriadamente para reduzir os custos de transação de pequenos mutuários, os projetos de microfinanciamento não precisam focalizar, especificamente, grupos excluídos (nesse caso, as mulheres) para beneficiá-los. Segunda, as mulheres são bons riscos de crédito e podem pagar taxas de juros reais. Terceira, o crédito aumenta a produtividade das mulheres e afirma seu poder. E quarta, apesar desses benefícios, o impacto do microfinanciamento é limitado e raramente "eleva" as pequenas mutuárias à categoria de candidatas ao sistema de crédito formal (Berger e Buvinić, 1989).

Entretanto, a experiência sugere que a titulação de terras e o microfinanciamento são instrumentos eficazes dos governos para combater a desigualdade e a exclusão. Mas é preciso documentar o impacto desses programas sobre a produtividade e o bem-estar e identificar as intervenções complementares destinadas a superar limitações inerentes.

Implementação de projetos de desenvolvimento local integrado

Em resposta à dimensão territorial (espacial) da exclusão social, bem como à sua natureza multidimensional, a América Latina está reproduzindo a experiência européia por meio de iniciativas de desenvolvimento descentralizado e local, implementando projetos de desenvolvimento comunitário integrado junto às

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

populações marginalizadas nas áreas urbanas (melhoria de favelas e bairros) e com as populações indígenas e afro-descendentes nas áreas rurais (desenvolvimento comunitário integrado). As iniciativas que contaram com financiamento do BID incluem o projeto Favela Bairro, no Rio de Janeiro, os projetos Darién e Boca del Toro, no Panamá, além do projeto Costa Atlántica, na Nicarágua.

Embora a experiência seja muito recente para produzir informações confiáveis sobre a eficácia desses projetos como veículos de inclusão, algumas lições preliminares começam a surgir:

- *A focalização em territórios funciona.* Essa abordagem facilita a coordenação multissetorial e aumenta a probabilidade de que os excluídos venham a se beneficiar da prestação universal de serviços, viável em territórios demarcados, além de evitar os erros de seleção e os custos políticos dos mecanismos de focalização individual. Ao contar com a participação de atores múltiplos (por exemplo, governo local, empregadores privados, organizações não-governamentais e órgãos federais operando no nível local) que trabalham em bases intersetoriais, os projetos de desenvolvimento local integrado podem produzir um impacto mais significativo no cotidiano dos excluídos.
- *É essencial contar com prestadores de serviços profissionais e clientes que afirmaram seu poder.* O sucesso dessas intervenções aumenta com uma governança transparente e eficiente, com uma orientação de gestão por resultados e com a participação e afirmação de poder do beneficiário.
- *A segregação é uma preocupação.* Esses programas são suscetíveis à segregação e mesmo à estigmatização dos beneficiários, embora em menor grau do que os programas de combate à pobreza que focalizam a renda e não podem responder a muitas das limitações estruturais que afetam os socialmente excluídos. É necessário complementá-los com uma descentralização efetiva e intervenções setoriais que combatam as limitações estruturais.
- *O papel do governo federal é fundamental.* Apenas o governo federal pode assegurar tanto a transferência apropriada e eficaz de recursos quanto a boa coordenação das políticas nacionais. Deve-se evitar que uma região seja ainda mais isolada da economia nacional em função de aquisições e de participação inadequadas das autoridades nacionais.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Combate ao estigma e à discriminação com leis e políticas preferenciais

Na América Latina e no Caribe, a legislação tem sido a resposta preferida para alcançar os objetivos de inclusão social. A legislação tem incluído leis constitucionais abrangentes que reconhecem o caráter multicultural das nações e os direitos dos grupos socialmente excluídos (na Bolívia, na Colômbia, no Equador, no México e no Paraguai), bem como leis contra a discriminação e a favor da igualdade de oportunidades, como no Chile, na Costa Rica, na Guatemala, na Nicarágua, no México (ainda em fase de elaboração) e no Peru.

Embora contribuam para a introdução de mudanças culturais, as leis por si só não são suficientes. Há uma lacuna entre esses mandatos e sua implementação, e as ações judiciais contra atos de discriminação e exclusão são raras. Isso se deve a três razões. Primeiro, as pessoas desconhecem esses instrumentos jurídicos. Segundo, não há uma contabilidade precisa desses grupos nas estatísticas oficiais. E, finalmente, o sistema judiciário não tem capacidade ou treinamento para lidar com casos de discriminação.

Vários mecanismos e instrumentos são necessários para converter as leis em prática e o sistema judiciário, como um todo, deve ser fortalecido para lidar com ações judiciais contra a exclusão. Como exemplo desses últimos, o BID apoiou um esforço de assistência técnica pelo qual os juízes de países selecionados foram treinados na defesa de direitos e na utilização das convenções internacionais dos direitos da mulher. Como resultado desse treinamento, os juízes hoje utilizam essas convenções em instâncias jurídicas.

Em alguns casos, programas de ação afirmativa têm acompanhado esses esforços legislativos e, em outros, esses programas têm sido implementados antes de qualquer legislação. Uma vasta gama de políticas preferenciais de compensação, correção e redistribuição (inclusive a destinação de serviços e recursos a grupos excluídos) pode ser agrupada sob o título de ação afirmativa. Ação afirmativa não é, absolutamente, sinônimo de quotas. Entretanto, a ação afirmativa é mais conhecida pelo uso de quotas. Além das quotas educacionais mencionadas anteriormente, a América Latina tem uma vasta tradição no emprego de quotas para aumentar a participação da mulher em órgãos representativos do governo (ver Capítulo 17). Na última contagem, 11 países haviam adotado sistemas de quotas para aumentar a representação da mulher em suas legislaturas. As quotas aumentam o acesso principalmente ao exigir que as mulheres estejam representadas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

nas listas eleitorais dos partidos. Na década de 1990, as quotas contribuíram para aumentar a presença feminina de 5% para 17% nos senados, e de 9% para 13% nas câmaras baixas do Congresso (Conferência sobre Liderança da Mulher no Continente Americano, 2001). Além disso, alguns países (Colômbia) adotam quotas expressas para mulheres no alto escalão do Poder Executivo.

A América Latina está à frente de outras regiões na implementação dessas quotas para mulheres, embora países de outras regiões a estejam alcançando rapidamente e, algumas vezes, implementando versões mais radicais. A França alterou sua constituição para exigir a igualdade de representação entre mulheres e homens em listas de candidatos, acrescentando uma multa financeira para os partidos que descumprem a decisão. Inicialmente aplicada nas eleições de 2001, a lei superou resistências profundamente enraizadas à participação da mulher na política. Onde a lei é aplicada, não há escassez de candidatas qualificadas, e o número de mulheres em cargos eletivos aumenta rapidamente (Gaspard, 2003).

Na América Latina, as quotas para representação política da mulher provocaram pouca ou nenhuma reação pública adversa (ou geraram muito interesse por parte da população e da imprensa). O mesmo não se aplica à recentemente instituída reserva de vagas para afro-descendentes nas principais universidades públicas no Brasil. O programa provocou uma controvérsia acalorada, em parte porque afeta uma parcela bem maior do universo focalizado (40% de vagas para estudantes em universidades públicas brasileiras, contra um aumento de um único dígito na representação de mulheres na política). Além disso, classe, raça e etnia se sobrepõem, tornando as medidas de ação afirmativa baseadas nessas características mais ameaçadoras do que aquelas baseadas em gênero, onde todas as classes estão representadas. Também é possível que as vagas nas universidades sejam consideradas mais desejáveis do que as vagas em listas de partidos e as cadeiras no Congresso.

A despeito dessas diferenças, a experiência com quotas para mulheres sugere que essas quotas, como outras políticas preferenciais, podem funcionar no curto prazo se forem bem concebidas e ajudarem os postulantes a se qualificar, ou se ampliarem o conjunto de postulantes qualificados – como aconteceu com a entrada da mulher na política – e contribuírem para ampliar as oportunidades e modificar estereótipos culturais.

Entre as eventuais desvantagens do sistema de quotas na região estão: o risco de que estas se convertam em instrumentos permanentes; os limites de seu alcance; e o fato de que sua aplicação pode beneficiar, em grande parte, uma

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

minoria pequena e mais bem-sucedida entre os socialmente excluídos. Em vista dos altos níveis de desigualdade e exclusão a que está sujeita a pequena população na América Latina que se beneficiaria, potencialmente, dos sistemas de quotas e da incorporação de critérios de mérito em muitos programas de quotas, deveria haver uma preocupação menor com o problema bem conhecido do efeito adverso potencial das quotas no enfraquecimento dos incentivos de mérito.

Afirmação de poder dos grupos socialmente excluídos

O último grupo de ações destinadas a abordar a exclusão tem como objetivo aumentar a voz e a influência dos grupos excluídos nas agendas nacionais, modificar estereótipos e promover a solidariedade, a coesão social e uma cultura que aceite a diversidade. Essas mudanças são fundamentais para as agendas de inclusão, embora não haja muitas informações disponíveis sobre os programas que podem provocá-las. Uma prioridade consensual é o fortalecimento das organizações da sociedade civil que representam os excluídos em termos da ampliação de sua capacidade de liderança e do número de seus membros, de seus vínculos com organizações internacionais e nacionais e de sua solvência financeira e sustentabilidade. Como passos iniciais, os governos e os organismos internacionais estão instituindo mecanismos de diálogo permanentes e *ad hoc* com representantes de grupos excluídos, nomeando representantes desses grupos para cargos importantes no governo e fortalecendo sua capacidade de engajar-se em diálogo.

A instituição dessas coalizões entre organizações de defesa de direitos e organismos internacionais de desenvolvimento, bem como a adoção das políticas e reformas institucionais necessárias, propicia um ambiente favorável à afirmação de poder dos grupos excluídos (Bennett, 2003). A maioria dos governos instituiu órgãos ou departamentos especializados, encarregados de zelar pelos interesses dos excluídos. As mais de duas décadas de experiência com órgãos dedicados aos interesses da mulher sugerem que sua eficácia é freqüentemente limitada por recursos inadequados e por sua situação marginal na máquina do governo. Além disso, a integração tende a ser uma batalha contínua para esses órgãos, sugerindo que esse esforço deve ser abordado modestamente, com uma perspectiva de longo prazo, e que atividades e orçamentos específicos constituem passos importantes na estrada para a inclusão plena.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Desafios de política

Talvez a principal implicação que deriva da compreensão comum das características da exclusão, inclusive aquelas compartilhadas por grupos excluídos, seja uma forma abrangente de refletir sobre a política social e as intervenções de combate à pobreza. Para serem eficazes, as intervenções de política devem combater a exclusão em duas frentes: estabelecendo marcos civis nacionais e de direitos humanos que combatam e mitiguem a discriminação; e respondendo às múltiplas causas e conseqüências da exclusão com uma política social e econômica de inclusão. Esse duplo enfoque da política de desenvolvimento inclui:

- Intervenções abrangentes que confrontem os aspectos múltiplos da exclusão.
- Uma mudança na unidade de análise e no enfoque de projetos de indivíduos para grupos, desagregando os dados por categorias que definam o grupo, e analisando a interação entre os efeitos sobre o indivíduo e o grupo.
- O fortalecimento da capacidade organizacional e de defesa de direitos dos grupos excluídos.
- Intervenções de combate à pobreza que aumentem os ativos econômicos dos grupos excluídos e modifiquem práticas sociais, atitudes e crenças – por vezes profundamente arraigadas – em relação a esses grupos (Rodgers, Gore e Figueiredo, 1995; Rincón Gallardo, 2002).

Outras implicações de política surgem do fato de que a exclusão concentra as desigualdades nos grupos. As desigualdades baseadas em grupos instigam a mobilização e a defesa de direitos e, se não forem remediadas, podem gerar conflito e violência, especialmente em países com alto grau de desigualdade e diversidade étnica (Stewart, 2001; Easterly, 2002). A resposta deve vir sob a forma de políticas de inclusão social que utilizem as ferramentas de diálogo, a resolução de controvérsias e a negociação. Também são necessários processos de aprendizagem social que eduquem todos os cidadãos quanto ao valor da diversidade e às riquezas a serem obtidas com o respeito às diferenças.

A natureza cumulativa da exclusão baseada em gênero, etnia e raça tem aumentado as lacunas de bem-estar na região, especialmente para as mulheres. A política social deve nivelar o campo de ação em favor das mulheres nos grupos excluídos. Para tanto, os discursos sobre desenvolvimento e defesa de direitos devem preencher a lacuna criada por essas diferentes circunstâncias. Os problemas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de discriminação racial e étnica devem se converter em peças centrais na agenda de igualdade de gênero, e as questões de gênero devem assumir maior importância nas agendas dos grupos socialmente excluídos. Uma agenda de igualdade de gênero calcada nos objetivos de inclusão social enfatizará a redução da pobreza. Uma agenda de inclusão social com uma perspectiva de gênero promoverá a identidade cultural dos grupos excluídos desafiando, ao mesmo tempo, normas e comportamentos culturais que relegam a mulher a um plano inferior. Nos Estados Unidos, o movimento pelos direitos civis impulsionou a campanha pelo voto feminino (O'Connor, 2003). Na América Latina, o movimento de mulheres, com sua experiência e suas conquistas, poderia fomentar a agenda de inclusão social e propiciar o amplo apoio necessário. O principal desafio para os governos da região é converter a inclusão social em uma prioridade básica na política de desenvolvimento nacional (e nas dotações orçamentárias do governo). Os organismos de desenvolvimento internacionais, por sua vez, devem incorporar plenamente os objetivos de inclusão social às suas operações. Ambos devem ser corroborados por evidência que mostre o valor instrumental da consecução dos objetivos de inclusão social e que forneça informações confiáveis sobre o que funciona, como funciona e quanto custa.

Este capítulo mostrou que há uma grande riqueza de experiências na América Latina nas diferentes frentes de combate à exclusão por motivos de gênero, etnia, raça, deficiências e HIV/aids. Cada uma dessas frentes deve ser analisada de forma mais sistemática, com base nas lições que pode oferecer em prol da promoção de uma agenda de inclusão mais abrangente. Conhecimentos úteis também podem ser obtidos a partir da experiência européia, particularmente na elaboração de agendas e na formulação de políticas nacionais e regionais de inclusão social, e no uso do mercado de trabalho como uma ferramenta fundamental para superar a exclusão.

Essas análises devem examinar, especialmente, a estrutura dos incentivos e mecanismos institucionais alternativos que promovem a solidariedade e a coesão social. A evidência disponível sugere que os ganhos podem ser significativos. A discriminação e a exclusão são onerosas para a economia e a sociedade. Na América Latina e no Caribe, as políticas de inclusão social devem empenhar-se em reduzir a pobreza e a desigualdade estruturais, acelerando o crescimento e fortalecendo o funcionamento das sociedades democráticas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aggleton, P., R. Parker e M.Maluwa. "Stigma, Discrimination and HIV/AIDS in Latin America and the Caribbean". Documento apresentado no seminário HIV/AIDS and Development: Challenges and Responses in Latin America and the Caribbean, 43ª Reunião Anual da Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 8 de março de 2002, Fortaleza, Brasil.

Arias, O., G. Yamada e L. Tejerina. "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil". Documento de trabalho. Unidade do Programa de Pobreza e Desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2002.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Conferência intitulada Towards a Shared Vision of Development: High Level Dialogue on Race, Ethnicity, and Inclusion in Latin America and the Caribbean, 18 de junho de 2001, Washington, D.C.

Behrman, J.R., A. Gaviria e M. Székely (editores). *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Bennett, Lynn. "Empowerment and Social Inclusion: A Social Development Perspective on the Cultural and Institutional Foundations of Poverty Reduction". Banco Mundial, Washington, D.C., 2003, mimeo.

Berger, M. e M. Buvinić (editores). *Women's Ventures*. Connecticut: Kumarian Press, 1989.

Bouillon, C., M. Buvinić e C. Jarque. A ser editado. "Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America: Implications for Development".

Bourguignon, F. "Absolute Poverty, Relative Deprivation and Social Exclusion". Documento apresentado em oficina do World Development Report, Capacity Building International, 2-3 de fevereiro de 1999, Villa Borsig, Berlim.

Conferência sobre Liderança da Mulher no Continente Americano. *Women and Power in the Americas: A Report Card*. Washington, D.C.: Conferência sobre Liderança da Mulher no Continente Americano, Diálogo Interamericano, 2001.

Crenshaw, K. "The Intersectionality of Race and Gender Discrimination". Documento de antecedentes apresentado no seminário Expert Group Meeting on Gender and Race Discrimination, 21-24 de novembro de 2000, Zagreb, Croácia.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Deere, C.D., and M. Leon. *Género, propiedad y empoderamiento*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2000.

Deruyttere, A. "Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estratégia". Série de Documentos Técnicos, Unidade do Programa de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

Deutsch, R., *et al*. "Working Within Confines: Occupational Segregation by Gender in Three Latin American Countries". Série de Documentos Técnicos, Divisão de Desenvolvimento Social do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2002.

Duryea, S., A. Cox-Edwards e M. Ureta. "Women in the LAC Labor Market: The Remarkable 1990s". Documento apresentado no seminário Women at Work: A Challenge for Development, 42ª Reunião Anual da Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 17 de março de 2001, Santiago, Chile.

Easterly, W. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics.* Cambridge: MIT Press, 2002.

Figueroa, A. "Social Exclusion as Distribution Theory", em *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean,* E. Gacitúa, C. Sojo e S.H. Davis (editores.), Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001.

Gacitúa, E., C. Sojo e S. H. Davis (editores). *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean.*Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001.

Gaspard, Françoise. "Lessons from Parity Laws for Elections in France". Documento apresentado no seminário Good Practices in Social Inclusion: A Dialogue between Europe and Latin America and the Caribbean, 44ª Reunião Anual da Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 21-22 de março de 2002, Milão.

Goodman, M. "Summary of Evaluation Findings of 10 Projects that Include Indigenous People as Beneficiaries". Escritório de Avaliação e Supervisão, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2002.

Gore, C. "Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion", em *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*. G. Rodgers, C. Gore e J.B. Figueiredo (editores). Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas, 1995.

Gray-Molina, G., E. Pérez de Rada e C. Sojo. "Residential Segregation in Bolivian Cities", em: *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America,* J.R. Behrman, A. Gaviria, and M. Székely (editores), Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Grueso, J.A. "El proceso de titulación colectiva en Colombia". Divisão de Desenvolvimento Social do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2002.

Hannum, Emily e Claudia Buchmann. *The Consequences of Global Educational Expansion*. Cambridge, MA: Academia Americana de Artes e Ciências, 2003.

———. Documento Estratégico sobre "Redução da Pobreza e Promoção da Igualdade Social". Unidade do Programa de Pobreza e Desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

Link, B.G. e J.C. Phelan. "On Stigma and its Public Health Implications". Documento apresentado na conferência Stigma and Global Health: Developing a Research Agenda, 5-7 de setembro de 2002, Maryland.

Loury, Glenn C. *The Anatomy of Racial Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.

Massiah, Ernest. "Personal communication", 2003.

Mezzera, J. Gênero, Raça, Emprego e Rendas. Brasília, Brasil. Não publicado, 2002.

Morán, R., T. Castañeda e E. Aldáz-Carroll. "Family Background and Intergenerational Poverty in Latin America", em R. Morán (ed.) *Escaping the Poverty Trap: Investing in Children in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Morrison, J. "Cashing In on Afro-Latin Communities: Strategies for Promoting Grassroots Initiatives". Documento apresentado no XXIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-americanos, 6-8 de setembro de 2001, Washington, D.C.

Nelson, C. "Assessment of Impact on Afro-Latin Communities of Three IDB Projects: Guatemala, Ecuador and Honduras". Divisão de Desenvolvimento Social do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

Oakley, P. "Social Exclusion and Afro-Latinos: A Contemporary Review". Documento de trabalho. Divisão de Desenvolvimento Social, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

O'Connor, Sandra Day. *The Majesty of the Law: Reflections of a Supreme Court Justice*. Nova York: Random House, 2003.

Organização Mundial da Saúde (OMS). *Fighting HIV-Related Intolerance: Exposing the Links Between Racism, Stigma and Discrimination*. Genebra: Organização Mundial da Saúde e UNAIDS, 2002.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Pantano, J. e R. Deutsch. "Indices de desarrollo humano desagregados por etnicidad". Nota metodológica. Divisão de Desenvolvimento Social do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

Parker, S.W., L. Rubalcava e G. Teruel. "Language Barriers and Schooling Inequality of the Indigenous in Mexico", em *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America,* J.R. Behrman, A. Gaviria e M. Székely (editores), Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Patrinos, H.A. "The Costs of Discrimination in Latin America". Documento de trabalho, Política de Desenvolvimento de Capital Humano e Operações, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000.

Perafán, C. "Etnoingeniería marco conceptual". Série de documentos de trabalho nº 05/2001, INDES, Unidade do Programa de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento Washington, D.C., 2001.

Rincón Gallardo, G. Apresentação no Banco Interamericano de Desenvolvimento, 20 de junho, Washington, D.C., 2002.

Rodgers, G., C. Gore e J.B. Figueiredo (eds). *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses.* Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas, 1995.

Sen, A. *Development as Freedom.* Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.

———. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". Documentos de Desenvolvimento Social nº 1. Banco Asiático de Desenvolvimento, Manila, 2000.

Stewart, F. "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development". Documento apresentado na Palestra Anual sobre Desenvolvimento, Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento da Universidade das Nações Unidas, 25-26 de maio de 2001, Helsinque, Finlândia.

Torero, M., *et al*. "The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall?" Documento de trabalho, GRADE, Lima, 2002.

Tsakloglou, P. e F. Papadopoulos. "Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP". Documento de debate nº 392. Instituto de Estudo do Trabalho, Bonn, 2001.

UNAIDS (Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids). "HIV and AIDS-related Discrimination, Stigmatization and Denial". Genebra: UNAIDS, 2002.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Unidade do Programa da Mulher no Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento. "The State of Gender Mainstreaming at the IDB". Relatório apresentado à Diretoria Executiva sobre a Implementação do Plano de Ação da Unidade para 1998–2001. Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

Zoninsein, J. "The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries". Documento de antecedentes apresentado na conferência Towards a Shared Vision of Development: High Level Dialogue on Race, Ethnicity, and Inclusion in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 18 de junho de 2001, Washington, D.C.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 2

Desenvolvimento econômico e inclusão social

José Antonio Ocampo

Durante muitos anos, alguns países europeus combinaram altos níveis de desenvolvimento econômico com padrões elevados de igualdade social. A União Européia é também o mais notável – e talvez o único – caso de um processo de integração que colocou a coesão social no topo de sua agenda, mais recentemente na Cúpula de Lisboa, no ano 2000.

Os conceitos de exclusão e inclusão social ressaltam a forma pela qual os benefícios do desenvolvimento, as redes de interação social e a participação política são distribuídos de maneira desigual. O enfoque multidimensional desses conceitos e sua ênfase nos processos social, político e econômico são inovações bem-vindas na análise da desigualdade social e na formulação de políticas econômicas e sociais. Isso posto, um simples fato deve ser destacado: na América Latina, a exclusão social se manifesta mais claramente na desigualdade persistente na distribuição de renda, o que leva a uma pobreza pior do que sugere o nível de desenvolvimento da região. Tem havido poucos sinais de avanço nas últimas décadas, e até mesmo francos retrocessos.

A essa dimensão social dominante da exclusão agregam-se dimensões étnicas, refletidas no reconhecimento insuficiente dos direitos culturais dos povos indígenas e nos altos níveis de pobreza da população afro-descendente. Há também dimensões de gênero. A lenta inclusão da mulher no mundo do trabalho e do poder político, em que pesem os avanços educacionais, e os papéis injustos atribuídos à mulher no lar são as principais manifestações da desigualdade de gênero. Entretanto, não obstante a importância dessas dimensões étnicas e de gênero, o enfoque aqui recai sobre o fator dominante: a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda, que indicam a necessidade de uma agenda econômica e social abrangente.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Tendências desde 1980

A pobreza aumentou rapidamente na América Latina durante a "década perdida" dos anos 1980, tendo posteriormente experimentado uma redução gradual com a recuperação econômica ocorrida no período de 1990 a 1997. Mas esse avanço foi novamente interrompido durante a "meia década perdida" que se seguiu à crise da Ásia. O que é pior, a pobreza relativa nos últimos cinco anos – que afeta 44% da população – permanece acima dos níveis de 1980. O fato de a renda *per capita* estar apenas ligeiramente acima dos níveis registrados naquele ano é uma indicação inequívoca da deterioração distributiva registrada nas duas últimas décadas. E, a despeito de uma redução relativa, o número absoluto de pobres permaneceu em torno de 200 milhões entre 1990 e 1997, tendo aumentado para cerca de 220 milhões hoje.

As mudanças ocorridas na pobreza relativa têm sido irregulares. Embora o fator que mais tem afetado significativamente a pobreza seja o crescimento econômico, não tem havido uma relação automática entre o crescimento dos diferentes países e a evolução da pobreza. Essa relação somente é forte quando o crescimento é acompanhado da criação dinâmica de empregos de qualidade, o que não tem sido a tendência dominante. A instabilidade do crescimento econômico também tem sido um fator decisivo, uma vez que, na ausência de instituições de proteção social adequadas, as recessões têm atingido mais duramente os segmentos de menor renda. Ainda assim, alguns países têm conseguido reduzir a pobreza canalizando, de forma eficiente, as transferências monetárias do setor público para os setores menos favorecidos e contendo a hiperinflação.

Durante a "década perdida" houve uma acentuada deterioração na distribuição de renda. Na década de 1990, essa tendência persistiu na metade dos países da região, tendo sido claramente invertidas em apenas alguns deles (notadamente no Uruguai). Nenhum país da região apresenta níveis atuais de desigualdade inferiores àqueles registrados há três décadas e, em alguns países, esses níveis são ainda mais elevados. Essas tendências são ainda mais preocupantes em vista do fato de que a América Latina já era a região com maior desigualdade de distribuição de renda no mundo.

O alto nível de desigualdade social, portanto, não é uma característica do atual modelo de desenvolvimento. Ao contrário, ele está associado a

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

graves problemas de estratificação social que são transmitidos de modelo para modelo e de geração para geração. As análises realizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) mostram que essas desigualdades se devem a um conjunto de fatores que envolvem educação, trabalho, riqueza e demografia.

O aumento na demanda por trabalho qualificado e a lacuna crescente entre os salários de pessoas com diploma universitário e o restante da população – bem como o dualismo cada vez mais acentuado que caracteriza o crescimento dos setores produtivos durante o período de reformas – anularam os efeitos positivos do aumento nos níveis médios de educação observados na última década. É possível que a grande desigualdade na distribuição de riquezas tenha até mesmo se agravado.

O aumento da pobreza e da desigualdade reflete, em parte, a deterioração do mercado de trabalho. Não obstante a recuperação do crescimento econômico, o desemprego apresentou uma tendência de crescimento após 1990, com um aumento de três pontos percentuais na região – e bem maior em alguns países. A qualidade do emprego também sofreu uma deterioração, conforme indicam o aumento relativo do emprego informal (com sete de cada dez novos postos de trabalho concentrados no período de expansão), o emprego temporário, e a proporção de assalariados sem seguridade social ou mesmo sem contrato de trabalho.

Essas tendências ocorreram apesar do alto gasto social, um dos principais dividendos da disseminação dos regimes democráticos. Esse gasto aumentou, na década de 1990, de 10,4% para 13,1% do PIB. As reformas dos sistemas de serviços sociais que acompanharam esse processo também incluíram critérios mais progressivos para a alocação de gastos, bem como avanços em sua sustentabilidade financeira. Um terceiro grupo de inovações – os esquemas de participação privada – produziram resultados bastante ambivalentes, devido à tendência de concentração de ofertas da iniciativa privada em setores de maior renda e à ausência de princípios claros de solidariedade na elaboração de alguns dos esquemas correspondentes.

Uma agenda econômica e social abrangente para a inclusão

A melhoria do bem-estar público requer um crescimento econômico dinâmico, mas isso é insuficiente quando os padrões de crescimento econômico

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

geram uma distribuição desfavorável de renda. Por melhores que sejam, as políticas sociais são incapazes de corrigir essas tendências adversas. Assim, o único caminho apropriado consiste em identificar áreas nas quais o crescimento econômico e a igualdade sejam mutuamente complementares e, portanto, incluam metas sociais básicas nos objetivos de desenvolvimento econômico – ou seja, colocar a igualdade no centro da agenda de desenvolvimento.

A experiência internacional e a própria história da América Latina mostram que o desenvolvimento social deve ser entendido como o produto de três fatores básicos:

- Uma política social de longo prazo destinada a aumentar a igualdade e garantir a inclusão.
- Um crescimento econômico estável, capaz de gerar um volume adequado de empregos de qualidade e um ambiente favorável ao progresso das pequenas empresas.
- Uma redução do dualismo interno dos setores produtivos, diminuindo as lacunas produtivas entre diferentes atividades econômicas e diferentes agentes produtivos.

Política social de longo prazo

A necessidade de uma política social de longo prazo é hoje geralmente reconhecida e requer uma política educacional ambiciosa, baseada não apenas no acesso universal à educação pública, mas também em políticas seletivas voltadas para os setores mais pobres. Essa necessidade inclui, igualmente, uma política trabalhista ativa, capaz de garantir mais e melhores empregos com proteção social, e de aumentar a capacidade dos trabalhadores de se ajustar à mudança tecnológica e ao ciclo econômico, este parte essencial de um mercado de trabalho competitivo na era global. A conciliação desses dois objetivos pressupõe, essencialmente, a promoção do "diálogo social" nos mais altos níveis nacional, regional, setorial e empresarial, que permita o desenvolvimento de interesses comuns entre trabalhadores e empresários. Uma política social de longo prazo também inclui sistemas de seguridade social universais e abrangentes, baseados em princípios de solidariedade, que permitam a construção de Estados do bem-estar sustentáveis.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A consecução dessa meta implica, necessariamente, a superação tanto dos esquemas segmentados de proteção característicos do passado quanto da visão da política social como ferramenta de compensação, os quais se disseminaram nas duas últimas décadas, alijando os princípios de universalidade e solidariedade que constituem a própria essência de uma boa política social. Ademais, esses dois princípios devem estar solidamente estabelecidos a fim de eliminar as barreiras que fragmentam a sociedade – uma fragmentação que tende a se reproduzir tanto em políticas sociais quanto em outras áreas. De fato, o entrincheiramento de um sistema duplo de serviços sociais – no qual os serviços de qualidade para setores privilegiados da população se desenvolvem ao mesmo tempo que serviços deficitários para setores marginalizados – está se tornando um dos mecanismos mais perigosos para a proliferação da desigualdade social na região.

Crescimento econômico estável

O desenvolvimento econômico acompanhado por desenvolvimento social será impossível se as metas sociais não estiverem no centro da política econômica. O crescimento econômico dinâmico é necessário – mas não suficiente – para gerar um volume adequado de empregos de qualidade. Pensar que esse resultado pode ser garantido na ausência desse pré-requisito macroeconômico, seja pela flexibilização dos mercados de trabalho ou, adotando-se uma abordagem oposta, pelo aumento da proteção jurídica do emprego, é não apenas ilusório como, talvez, contraproducente. De fato, a história da América Latina sugere que a flexibilização do mercado de trabalho em condições de crescimento econômico lento pode gerar alguns postos de trabalho adicionais, mas também tornar precário um número ainda maior de empregos. A proteção jurídica excessiva em um contexto de crescimento econômico lento, por sua vez, se converte em um mecanismo de segmentação social.

Estudos de micro, pequenas e médias empresas mostram que estas necessitam de crescimento econômico para prosperar. Assim, embora um apoio maciço às pequenas unidades de produção seja essencial para garantir sua participação dinâmica no setor produtivo, é bastante improvável que essa iniciativa seja bem-sucedida em um contexto econômico adverso.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A história da região também mostra que todas as formas de instabilidade macroeconômica implicam custos sociais. Os efeitos regressivos da inflação alta têm sido amplamente demonstrados. O mesmo tem acontecido com as crises cambiais, uma vez que o êxodo de capital assegura uma cobertura adequada para os setores poderosos, enquanto os ajustes posteriores das taxas de câmbio, agravados pela fuga de capital, aumentam o custo do serviço da dívida externa e redistribuem esse custo entre os demais setores sociais. A "década perdida" e as severas flutuações macroeconômicas da década de 1990 mostraram, claramente, que a instabilidade real – crescimento econômico e empregos instáveis – também tem custos altos.

Todos esses fatores ressaltam a importância de se obter maior estabilidade macroeconômica, no sentido mais abrangente do termo, que inclua não apenas controle fiscal e baixos níveis de inflação, como também a estabilidade do crescimento econômico e das contas externas. Atingir preços estáveis ou crescimento econômico rápido com taxas cambiais desfavoráveis é oneroso no longo prazo, como também o são políticas pró-cíclicas que agravam os efeitos de ciclos financeiros internacionais sobre as economias, ou uma aplicação excessivamente rigorosa dos objetivos de estabilização de preços que ignore outras dimensões da estabilidade e os custos de transação que podem ser gerados pelas políticas antiinflacionárias mais bem-intencionadas.

Menos dualismo nos setores produtivos

O crescimento econômico lento afeta a igualdade por meio de um outro canal de importância decisiva para os países em desenvolvimento: o dualismo das estruturas produtivas. O dualismo crescente foi, efetivamente, uma característica da América Latina na década de 1990, na medida em que a região gerou um número maior de empresas capazes de se integrarem à economia global. Mas as atividades informais também aumentaram. De fato, não há mecanismos automáticos capazes de garantir que a rápida inovação tecnológica em setores dinâmicos se traduza em crescimento econômico acelerado. Assim, associar a modernização de setores líderes ao restante da economia é importante não apenas para o crescimento, como também para a igualdade. As estratégias de desenvolvimento produtivo podem desempenhar um papel fundamental em ambas as dimensões.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Esses fatos ressaltam a importância de uma ampla distribuição de ativos produtivos. A evidência demonstra que uma ampla distribuição de ativos, capaz de gerar um grande número de pequenas empresas sólidas, está associada a uma melhor distribuição de renda e uma menor concentração de poder. Assim, políticas destinadas a democratizar o acesso a ativos produtivos – capital, tecnologia, treinamento e terra – são imprescindíveis tanto para o crescimento quanto para a igualdade. Dentre essas políticas destacam-se as de desenvolvimento rural e aquelas destinadas a formalizar as microempresas que têm, como um de seus elementos essenciais, a expansão gradual dos sistemas de seguridade social aos empregados de pequenas empresas e trabalhadores autônomos.

Uma visão integrada

A irrefutável relação entre desenvolvimento econômico e social requer marcos de política integrados. Esses marcos devem reconhecer, explicitamente, a relação entre desenvolvimento e igualdade, bem como as relações entre políticas sociais (reforço mútuo entre diferentes políticas sociais, especialmente por meio de programas integrados de erradicação da pobreza) e políticas econômicas (ligações entre a macro e a microeconomia, com vistas a facilitar o desenvolvimento de pequenas empresas em setores dinâmicos).

Um dos pontos mais frágeis nessa área é a falta de instituições que promovam a integração. Essas instituições devem, inicialmente, criar regulamentos que facilitem a "visibilidade" dos efeitos sociais das políticas econômicas. O que isso requer? As autoridades macroeconômicas, inclusive os bancos centrais, precisam examinar periodicamente os efeitos esperados de suas políticas sobre o emprego e a renda dos setores mais pobres. Os regulamentos que exigem projetos de lei sobre orçamentos do governo e reformas fiscais devem incluir uma análise dos efeitos distributivos do gasto público ou de impostos mais altos. Além disso, as autoridades públicas encarregadas das políticas tecnológicas, industriais e agrícolas precisam determinar com regularidade os beneficiários de seus programas. Essa visibilidade deve ser o ponto de partida para a coordenação eficiente entre autoridades econômicas e sociais, na qual as prioridades sociais são incluídas no próprio planejamento de políticas monetárias, fiscais, de produção e tecnológicas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O desenvolvimento econômico somente poderá ser consolidado por meio de um acordo social, baseado em uma visão integrada desse tipo. De fato, até o momento o mundo não havia conhecido sociedades industrializadas com os níveis de desigualdade econômica e segmentação social que caracterizam a maioria dos países latino-americanos. Na América Latina, a desigualdade social tem, efetivamente, obstruído o desenvolvimento. O fato de que uma grande parcela da população está privada dos frutos do desenvolvimento econômico reduz o acúmulo de capital das pequenas empresas rurais e urbanas e limita o acúmulo de capital humano, hoje amplamente reconhecido como um fator determinante na produtividade. Nesse sentido, a pobreza e a exclusão são realidades sociais injustas e um enorme desperdício de oportunidades econômicas.

Algumas características do mundo moderno corroboram ainda mais essa visão. As vantagens competitivas baseadas em salários baixos são frágeis e instáveis. Para competir na sociedade do conhecimento, é fundamental ter produção eficiente, processos inovadores, desenho de produtos, diferenciação de produtos e serviços de apoio ótimos. Um capital humano qualificado, capaz de se ajustar de forma flexível às mudanças do mundo moderno, é essencial para que isso aconteça. Finalmente, é mais difícil alcançar consenso social em sociedades desiguais. Expressas em termos hoje bem conhecidos na história política de muitos países latino-americanos, as sociedades com grandes desigualdades são terreno fértil para experimentos populistas, que impedem o desenvolvimento econômico e pouco contribuem para a meta de igualdade social.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Bello, A. e M. Rangel. *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. Agosto, 2000.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 3

O caso econômico para combater a exclusão racial e étnica

Jonas Zoninsein

A superação da resistência política à abordagem da questão da exclusão racial e étnica na América Latina e no Caribe pressupõe um entendimento compartilhado da economia. Os afro-descendentes respondem por aproximadamente 29% (150 milhões) e os indígenas por 8% (40 milhões) da população total da região. Na Bolívia, esses grupos raciais e étnicos constituem cerca de 51% da população; no Brasil, 45%; na Guatemala, 49%; e no Peru, 18%.

O presente capítulo utiliza informações de pesquisas por amostra de domicílios realizadas nesses quatro países, para argumentar que a exclusão social de afro-descendentes e indígenas – e a concomitante desigualdade racial e étnica – gera um custo econômico que é pago por toda a sociedade desses países.[1] As lacunas no investimento em capital humano, os baixos salários e a pobreza concentrada entre os grupos de afro-descendentes e indígenas resultam em perdas na produção, na renda e na criação de riquezas nacionais. Uma análise quantitativa dos benefícios econômicos decorrentes da eliminação da exclusão racial e étnica oferece nova evidência para a implementação de políticas e programas que focalizem os grupos tradicionalmente excluídos.

[1] Os dados desagregados sobre salários médios e população utilizados neste capítulo baseiam-se em pesquisas por amostra de domicílios, realizadas pelos governos e por entidades privadas, publicadas pelo Programa de Pesquisas Domiciliares, Unidade Assessora sobre Pobreza e Desigualdade (MECOVI). Patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, o MECOVI está procurando desenvolver, manter e atualizar um banco de dados sobre pesquisas domiciliares na região, a fim de auxiliar na construção de indicadores sociais para uso na formulação e análise de políticas (ver Apêndice 3.1).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Exclusão social, desigualdade e crescimento econômico

As diferenças raciais e étnicas permeiam os indicadores de pobreza e desigualdade na América Latina. Em particular, a exclusão de afro-descendentes e indígenas do acesso a oportunidades e outras atividades constitui uma dimensão imaterial crucial da desigualdade e da pobreza. Essa exclusão se manifesta na falta de acesso à justiça e à participação social e política; aos mercados de ativos e crédito; às infra-estruturas adequadas (água e saneamento, transportes, habitação); aos serviços sociais (saúde e educação); e ao mercado de trabalho (emprego e salários satisfatórios).

Sen (2000) destaca a necessidade de se estabelecer a distinção entre dois aspectos mutuamente dependentes da pobreza: renda insuficiente e privação, e incapacidade de se viver uma vida minimamente decente. Vidas empobrecidas são manifestações de "fracassos relacionais" e refletem a exclusão de relações sociais enriquecedoras, bem como a incapacidade de indivíduos e grupos para interagir livre e produtivamente com terceiros e participar plenamente da vida econômica, social e política de uma comunidade (Bhalla e Lapeyere, 1997). A cidadania incompleta ou a negação de direitos civis (liberdade de expressão, estado de direito, direito à justiça), de direitos políticos (direito e meios para participar do exercício do poder político) e de direitos socioeconômicos (segurança econômica e igualdade de oportunidades) são dimensões fundamentais de vidas socialmente empobrecidas.

No presente capítulo, exclusão se refere à falta de acesso dos afro-descendentes e indígenas a oportunidades para investir em capital humano e emprego produtivo. Capital humano inclui conhecimento, qualificações, competências e outros atributos dos indivíduos que são relevantes para a atividade econômica. O capital humano é formado e nutrido pelas famílias e organizações comunitárias; pela educação formal e pelo treinamento; pelo treinamento no local de trabalho; pelo ambiente informal; e pelo capital social (redes, normas e relacionamentos). O capital humano é um bem intangível que fomenta e apóia a empregabilidade, a inovação, a produtividade e o aumento da renda (OCDE, 1998). Durante várias gerações, os grupos afro-descendentes e indígenas têm sistematicamente ficado para trás em relação à população branca, no que diz respeito ao acesso à educação, nível de instrução e qualificações.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A discriminação nos mercados de trabalho – quer resulte da preferência de empregadores e consumidores ou das lacunas potenciais ou reais no capital humano dos grupos excluídos – pode assumir a forma de salários mais baixos para os afro-descendentes e indígenas em relação aos brancos que apresentam os mesmos níveis de educação formal e qualificação e que desempenham tarefas produtivas semelhantes, em condições de trabalho também semelhantes. A discriminação pode significar, ainda, relegar afro-descendentes e indígenas com educação formal e qualificações semelhantes às dos brancos a uma produtividade mais baixa e a empregos com salários inferiores, ou exigir deles melhores qualificações do que aquelas exigidas dos brancos, para que percebam os mesmos salários.

A discriminação no mercado de trabalho e a segmentação deste mercado ao longo de linhas raciais e étnicas, ao reduzir a taxa de retorno da educação e do treinamento de afro-descendentes e indígenas, cria um desincentivo a investir em capital humano. O impacto negativo desse desincentivo sobre a produtividade é exacerbado quando empregadores preconceituosos investem menos no treinamento de afro-descendentes e indígenas do que no treinamento de brancos, e uma vez mais quando o legado da exclusão social e da restrição do acesso ao capital político e social leva governos, organismos internacionais de desenvolvimento e organizações da sociedade civil a negligenciar investimentos no capital humano de afro-descendentes e indígenas. Finalmente, os salários abaixo da média da força de trabalho afro-descendente e indígena podem permitir a sobrevivência de um número crescente de empresas menos inovadoras, com produtividade abaixo da média. Conseqüentemente, a discriminação no mercado de trabalho e uma economia segmentada ao longo de fatores raciais e étnicos reduzem a produção e a renda agregadas e retardam o aumento da produtividade e o desenvolvimento econômico.

Medição da discriminação de longo prazo contra afro-descendentes e indígenas

Seguindo a metodologia original de Brimmer (1966, 1995), este capítulo estima os benefícios potenciais para as economias da Bolívia, do Brasil, da Guatemala e do Peru que resultariam do pleno uso da educação, das qualificações e da experiência de afro-descendentes e indígenas nos postos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de trabalho que atualmente ocupam, bem como da elevação da educação e das qualificações desses grupos a patamares semelhantes aos da população branca.[2] Em conjunto, esses resultados mostram os ganhos potenciais em termos de PIB da erradicação da discriminação contra afro-descendentes e indígenas e da eliminação das lacunas de capital humano e produtividade na força de trabalho desses grupos em relação à população branca.

Estimativa dos ganhos com a erradicação da exclusão racial e étnica

O primeiro passo é estimar os ganhos de produtividade resultantes de um eventual uso pleno da educação e das qualificações atuais dos afro-descendentes e indígenas – em outras palavras, se a produtividade média e os salários desses grupos equivalessem aos da população branca com o mesmo nível de qualificação e educação, e a discriminação contra afro-descendentes e indígenas fosse erradicada. Os dados das pesquisas por amostra de domicílios realizadas em 1997 e 1998 foram desagregados por sexo, idade e níveis de instrução, bem como por raça e etnia.[3]

Para cada grupo de idade, sexo e educação incluído nas pesquisas domiciliares, os salários médios em todos os postos de trabalho ocupados por afro-descendentes e indígenas (a partir de 15 anos de idade) foram multiplicados pelo número de indivíduos em cada categoria (ver Quadro 3.1), para fins de cálculo da renda monetária (renda-base) percebida em todos os postos de trabalho ocupados por afro-descendentes e indígenas em um determinado ano (Quadro 3.2). A seguir, para cada uma dessas categorias, os salários médios de afro-descendentes e indígenas foram ajustados a fim de serem equiparados aos salários médios dos brancos, e o total foi recalculado para produzir os aumentos percentuais de salários em todos os postos de trabalho. Esse cálculo está identificado no Quadro 3.2, como Caso Ajustado I, que representa o uso pleno da educação atual.

---

[2] Para uma aplicação anterior da técnica de Brimmer, ver Zoninsein (2001).

[3] Além dos antecedentes raciais e étnicos (diferenciados entre as três categorias gerais – afro-descendentes, indígenas e brancos) e de gênero, os grupos para os quais a população economicamente ativa e os salários médios em todos os postos de trabalho serviram de base para todos os cálculos foram decompostos em quatro faixas etárias (15-24, 25-34, 35-44 e acima de 45 anos) e cinco categorias de escolaridade (nenhuma escolaridade, alguma escolaridade no ensino fundamental, ensino fundamental completo, ensino médio, terceiro grau e pós-graduação).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 3.1 Taxa de desemprego, educação e salários de afro-descendentes/ indígenas e brancos

	Bolívia, 1997	Brasil, 1997	Guatemala, 1998	Peru, 1997
População	7.826.844	156.046.423	10.553.326	24.328.072
Participação de afro-descendentes e indígenas na população economicamente ativa[1] (%)	49,32	43,94	44,70	17,82
Taxa de desemprego (%)				
Afro-descendentes e indígenas	0,74	8,95	0,92	1,49
Brancos	2,29	7,44	2,34	4,83
Anos de escolaridade (média)				
Afro-descendentes e indígenas	5,07	4,57	2,59	5,87
Brancos	9,11	6,67	5,42	9,16
Salários mensais médios (todos os postos de trabalho, em moeda nacional)				
Afro-descendentes e indígenas	650,14	324,70	827,66	366,15
Brancos	1.308,63	651,30	1.560,79	621,66

[1] Com 15 anos de idade ou mais.
Fonte: Cálculos do autor baseados em pesquisas por amostra de domicílios.

A partir daí, estimaram-se os ganhos de renda de todos os postos de trabalho, com base na equiparação dos níveis de instrução de afro-descendentes e indígenas aos níveis da força de trabalho branca, atribuindose aos afro-descendentes e indígenas os mesmos salários médios dos brancos com o mesmo nível de instrução. O aumento percentual nos salários resultante desses cálculos em relação à renda no Caso Ajustado I é o Caso Ajustado II, que é o uso pleno da educação aprimorada. Os aumentos percentuais combinados dos Casos Ajustados I e II são então calculados para produzir o Caso Ajustado III, que é o ganho total de renda decorrente do uso pleno da educação atual e da educação aprimorada.

Finalmente, os ganhos de renda de afro-descendentes e indígenas nos casos Ajustados I, II e III foram empregados para calcular os ganhos correspondentes no PIB, resultantes da erradicação da exclusão racial e étnica nos quatro países incluídos no estudo (ver Quadro 3.3). Os benefícios econômicos para a sociedade em geral são substanciais: as economias da Bolívia, do Brasil, da Guatemala e do Peru experimentaram crescimentos da ordem de 36,7%, 12,8%, 13,6% e 4,2%, respectivamente. No caso do Peru, o baixo crescimento da economia é uma expressão direta

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 3.2 Ganhos salariais resultantes do uso pleno do nível de escolaridade atual em relação ao nível de escolaridade potencial

País	Renda base	Caso Ajustado I		Caso Ajustado II		Caso Ajustado III	
	Montante	Montante	Percentual (2)/(1)	Montante	Percentual (4)/(1)	Montante	Percentual (6)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Bolívia, 1997 (em milhares de pesos)	12.390.288	7.164.339	57,8	8.188.829	66,1	15.353.168	123,9
Brasil, 1997 (em milhares de reais)	114.726.744	42.075.308	36,7	69.212.557	60,3	111.287.865	97,0
Guatemala, 1998 (em milhares de quetzales)	17.242.528	5.560.216	32,2	10.951.149	63,5	16.511.365	95,8
Perú, 1997 (em milhares de nuevo soles)	8.505.871	3.053.778	35,9	4.255.390	50,0	7.309.168	85,9

Fonte: Cálculos do autor baseados em pesquisas por amostra de domicílios.

Quadro 3.3 Ganhos estimados no PIB resultantes do uso pleno do nível de escolaridade atual em relação ao nível de escolaridade potencial de afro-descendentes e indígenas
(Em porcentagem)

País	Caso Ajustado I	Caso Ajustado II	Caso Ajustado III
Bolívia, 1997	17,12	19,56	36,68
Brasil, 1997	4,85	7,98	12,83
Guatemala, 1998	4,59	9,04	13,63
Peru, 1997	1,76	2,45	4,21

Fontes: Cálculos do autor baseados em pesquisas por amostra de domicílios.

da participação artificialmente baixa dos grupos indígenas na população total captada na pesquisa por amostra de domicílios.

No caso do Brasil, uma comparação dos dados das pesquisas por amostra de domicílios referentes a 1990 e 1997 mostra uma melhoria nos salários mensais médios agregados dos afro-descendentes em relação aos brancos, de 0,468 em 1990 para 0,499 em 1997 (ver Quadro 3.4). Essa mudança positiva sugere mais os efeitos redistributivos gerais das reformas econômicas introduzidas após 1993, do que uma estratégia explícita para combater a exclusão racial. Neri e Camargo (2000) apresentam evidência dos efeitos redistributivos positivos da estabilização de preços para todos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

os grupos populacionais. De 1990 a 1997, o coeficiente de Gini referente à renda de todos os postos de trabalho da população empregada baixou de 0,60 para 0,58, e o coeficiente de Gini referente a todas as fontes de renda da população economicamente ativa caiu de 0,60 para 0,58.[4]

A mudança nos salários médios pode ser utilizada para comparar os ganhos nos salários totais dos afro-descendentes e no PIB em 1990 e 1997 no Brasil.[5] Os ganhos nos salários totais decorrentes do uso pleno do nível atual de escolaridade dos afro-descendentes (Caso Ajustado I) teriam sido reduzidos de 41,4% em 1990 para 36,7% em 1997. Essa diferença reflete tanto os ganhos relativos nos salários médios dos afro-descendentes, quanto um pequeno aumento de sua participação na população brasileira – de 44,2% em 1990 para 45,1% em 1997. Os ganhos no PIB decorrentes do uso pleno do nível de escolaridade atual dos afro-descendentes (Caso Ajustado I) teriam caído de 5,48% em 1990 para

Quadro 3.4 Mudanças na desigualdade racial no Brasil na década de 1990

	Salários mensais médios de todos os postos de trabalho			Participação de afro-descendentes na população	Ganhos no PIB
Ano	Afro-descendentes	Brancos	Relação de renda afro-descendentes/ brancos	Total (%)	Caso Ajustado III (%)
1990 (cruzeiros)	15.085,00	32.212,00	0,468	44,2	13,46
1997 (reais)	324,70	651,30	0,499	45,1	12,83

Fonte: Cálculos do autor baseados em pesquisas por amostras de domicílios.

[4] Os coeficientes de Gini são medidas agregadas de desigualdade que variam de 0 (igualdade perfeita) a 1 (uma pessoa ou um grupo detém toda a renda). O coeficiente de Gini geralmente se situa entre 0,50 e 0,70, para países com distribuição de renda altamente desigual, e entre 0,20 e 0,35 para países com distribuição relativamente eqüitativa.

[5] Em vista da indisponibilidade de informações referentes ao ano de 1990 sobre salários médios e população desagregadas por categorias de raça, etnia, sexo, idade e nível de escolaridade, foram empregados os dados das pesquisas por amostra de domicílios realizadas no Brasil em 1990 e 1997 sobre a renda média agregada de afro-descendentes e brancos para estimar as mudanças em renda potencial e ganhos no PIB entre essas duas datas. A falta de informações sobre os três outros países incluídos neste estudo impossibilitou uma avaliação comparativa das mudanças ocorridas na década de 1990.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

4,85% em 1997. No Caso Ajustado III, os ganhos teriam baixado de 13,46% em 1990 para 12,83% em 1997.

Medidas complementares para a erradicação da exclusão racial e étnica

As estimativas aqui apresentadas refletem as mudanças no volume de produção e renda agregadas que resultariam da erradicação da discriminação ocupacional e do aumento do investimento no capital humano de afro-descendentes e indígenas. Entretanto, o impacto econômico efetivo das iniciativas de políticas destinadas a eliminar a exclusão social de afro-descendentes e indígenas também dependeria dos ajustes de um conjunto abrangente de fatores econômicos, sociais, institucionais e culturais não explicitados neste exercício empírico. Especialmente importante é a sobrerepresentação de indígenas e afro-descendentes em regiões rurais, economicamente atrasadas, cujos residentes tendem à exclusão na região, independente de raça ou etnia. Assim, as diferenças em produtividade e preços entre regiões rurais e urbanas contribuirão para aumentar as lacunas de educação e renda resultantes da discriminação racial e étnica. Mudanças sustentadas em todos esses fatores são requisitos para a implementação bem-sucedida das políticas para eliminar a exclusão social e econômica.

Em um estudo comparativo da escolaridade e dos salários na África do Sul e no Brasil, Lam (1999) verificou que as diferenças na escolaridade explicam em grande parte as desigualdades salariais nos dois países. O autor constatou, igualmente, que as mudanças no nível de escolaridade ao longo do tempo produziam impactos diferentes na redução da desigualdade de renda nesses países. Lam também demonstrou que a inércia da desigualdade de renda resultava, em parte, de taxas diferenciais de transmissão de níveis de escolaridade entre as gerações.[6]

A eliminação da exclusão racial e étnica e da pobreza e da desigualdade na América Latina é, portanto, uma tarefa árdua, que exigirá transforma-

[6] Algumas das conexões diretas e indiretas entre o nível de escolaridade mais alto dos pais e a escolaridade dos filhos estão na maior capacidade dos pais para auxiliar os filhos com suas tarefas de casa, melhorias nas habilidades lingüísticas dos pais, mudanças na renda, oportunidades sociais na comunidade, e características do bairro resultantes do aumento na renda dos pais.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ções profundas nas estruturas econômicas, inclusive o desenvolvimento de regiões rurais atrasadas e a mobilização de grandes volumes de recursos financeiros e humanos. Nesse sentido, a análise aqui apresentada poderia ser vista como uma excessiva simplificação dos complexos processos envolvidos na transformação social.

Uma estratégia de inclusão social poderia começar pela promoção de maiores e melhores investimentos no capital humano de afro-descendentes e indígenas e na erradicação da discriminação ocupacional. Essas mudanças aumentariam a produtividade e reduziriam o desemprego entre esses grupos socialmente excluídos, gerando aumentos na produção, no gasto e na renda. Os mercados nacionais se expandiriam, levando a aumentos na produtividade do trabalho e do capital, a incentivos ao investimento em novas instalações e equipamentos e ao fortalecimento da competitividade da economia como um todo, inclusive as atividades voltadas para os mercados externos. Essas mudanças, por sua vez, ajudariam a sustentar e reforçar os efeitos da produção primária e da renda da estratégia de inclusão social. O resultado seria uma espiral de desenvolvimento econômico eqüitativo nos países latino-americanos, onde os grupos raciais e étnicos excluídos representam uma grande proporção da população, como é o caso dos quatro países incluídos neste estudo.

Conclusões

Nos países da América Latina, a discriminação racial e étnica representa elementos moralmente inaceitáveis no processo de desenvolvimento que podem e devem ser eliminados. Um ponto de partida necessário para enfrentar a discriminação racial e étnica de longo prazo e para formular iniciativas de política que combatam as desigualdades resultantes na região é a expansão da disponibilidade e confiabilidade dos dados desagregados por raça e etnia. O conhecimento detalhado da natureza e dos mecanismos de discriminação e exclusão social pode contribuir para a elaboração de programas eficazes – em áreas como educação, treinamento, ação afirmativa, promoção de liderança, acesso a crédito, conscientização da identidade e controle da violência – que tratem abertamente da discriminação racial e étnica.[7]

[7] Para uma discussão da importância de se abordar a discriminação racial e étnica no contexto da reforma econômica e social na América Latina, consulte Birdsall e Torre (2000). Para uma análise da relação entre identidade étnica e reforma econômica, consulte Healy e Paulson (2000).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A mobilização da vontade política para elaborar programas específicos de desenvolvimento entre as agências e as comunidades e instrumentos de política que beneficiem grupos tradicionalmente excluídos é um empreendimento complexo. Essa tarefa política pode se beneficiar da evidência demonstrada pelo amplo impacto negativo da exclusão social na região e da necessidade de se dar atenção explícita às diferenças raciais e étnicas em prol do crescimento eqüitativo. A evidência dos benefícios econômicos, para a sociedade como um todo, da eliminação da exclusão racial e étnica nos países onde a desigualdade racial e étnica ainda persiste, pode ajudar a suplantar a resistência política ao desafio aberto ao racismo e à discriminação no debate de políticas públicas.

A exclusão racial e étnica, bem como as baixas rendas dos grupos socialmente excluídos, são dois aspectos diferentes – embora interrelacionados – da pobreza e da desigualdade na América Latina. A relevância da abordagem seminal de Brimmer reside em demonstrar os benefícios para a sociedade como um todo – e não apenas para os indivíduos excluídos – da eliminação de discriminações raciais e étnicas. Os ganhos de produção e renda agregados estimados neste capítulo sugerem que uma estratégia de combate à exclusão social por motivos raciais ou étnicos pode gerar dividendos econômicos suficientemente sólidos para vencer a resistência política envolvida na adoção de uma estratégia de tal natureza.

Apêndice 3.1

As pesquisas por amostra de domicílios utilizadas neste relatório e os órgãos governamentais responsáveis por sua realização são os seguintes: na Bolívia, a Encuesta Nacional de Empleo, realizada pelo Instituto Nacional de Estadística (INE); no Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pela Fundação Instituto Nacional de Geografia e Estatística (FIBGE); e, na Guatemala, a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, realizada pelo Instituto Nacional de Estadística (INE). No Peru, a Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida foi produzida pelo Instituto Cuanto S.A., uma instituição privada de pesquisa. O Banco Interamericano de Desenvolvimento processou os dados apresentados neste apêndice. Para uma explicação detalhada dos dados sobre raça e etnia, ver Zoninsein (2001), em: http://www.iadb.org/sds/doc/soc%2DzoninsteinJonasi.pdf

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bhalla, Ajit e Frédéric Lapeyere. "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework". *Development and Change* 28(2): 413-34, 1997.

Birdsall, Nancy e Augusto de la Torre. *Washington Contentious: Economic Policies and Social Equity in Latin America.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

Brimmer, Andrew F. "The Negro in the National Economy", em John P. Davis (editor), *The American Negro Reference Book.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966.

———. "The Economic Cost of Discrimination Against Black Americans", em Margaret Simmons (ed.), *Economic Perspectives on Affirmative Action.* Washington, D.C.: Joint Center for Political and Economic Studies, 1995.

Healy, Kevin e Susan Paulson. "Political Economies of Identity in Bolivia, 1952–1998". *The Journal of Latin American Anthropology* 5(2): 2-30, 2000.

Lam, David. "Generating Extreme Inequality: Schooling, Earnings, and Intergenerational Transmission of Human Capital in South Africa and Brazil". Relatório 99-439. Universidade de Michigan, Centro de Estudos Demográficos do Instituto de Pesquisa Social, Ann Arbor, 1999.

Mejía, José Antonio e Gilberto Moncada. "Las variables de etnia y raza en las encuestas de hogares en América Latina y el Caribe". Documento de trabalho apresentado na Primeira Conferência Internacional intitulada "Everyone Counts: Ethnic Groups and the Census", 7-10 de novembro de 2001, Cartagena.

Neri, Marcelo e José Márcio Camargo. "Efeitos Distributivos das Reformas Estruturais no Brasil", em Renato Baumann (ed.), *Brasil: Uma Década de Transição.* Rio de Janeiro: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Editora Campus, 2000.

OCDE Centro de Pesquisa Educacional e Inovação. "Human Capital Investment: An International Comparison". Paris: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 1998.

Sen, Amartya. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". Documentos de Desenvolvimento Social nº 1. Manila: Banco Asiático de Desenvolvimento, 2000.

Zoninsein, Jonas. "GDP Gains and Long-Term Discrimination Against Blacks: The Inverse Relationship", em Charles V. Hamilton, *et al.* (eds.), *Beyond Racism: Race and Inequality in Brazil, South Africa, and the United States.* Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Capítulo 4

Inclusão social e direitos dos povos indígenas[1]

Nina Pacari Vega

A diversidade cultural e étnica da América Latina e do Caribe se reflete na presença de três grandes grupos populacionais: mestiços, indígenas e afro-descendentes. A presença e a situação desses grupos resultam de um longo processo histórico de dominação econômica, social e política. Como lidar de modo justo e eficaz com a diversidade cultural e étnica é hoje um dos principais eixos de conflito nas democracias latino-americanas. Diferentes formas de tratamento e solução estão testando a capacidade dos Estados para implementar reformas e se consolidar como estruturas integradoras e, ao mesmo tempo, encontrar novas formas de interação da sociedade como um todo.

Até alguns anos atrás, os países da região eram vistos como monoculturais, monoétnicos e monolingüísticos, com uma identidade nacional única. Entretanto, o caráter de diversidade da região, que permanecera invisível durante tantos anos, recobrou força e dinamismo na década de 1980. Enquanto alguns observadores definem essa década como "perdida", uma vez que as metas de desenvolvimento econômico não foram cumpridas, os povos indígenas a definem como uma "década ganha", já que os grupos anteriormente excluídos começaram a emergir e a se posicionar social e politicamente. Esse posicionamento trouxe à luz a força estrutural das instituições tradicionais desses grupos, bem como uma nova influência na política nacional.

[1] O presente capítulo baseia-se em uma palestra proferida pela autora, Nina Pacari Vega, ministra dos Negócios Estrangeiros do Equador, no seminário intitulado: "Boas práticas de inclusão social: Um diálogo entre a Europa e a América Latina e o Caribe". O seminário, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi realizado em Milão, Itália, em março de 2003.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Três importantes fatos jurídicos e constitucionais contribuíram para essa mudança, fornecendo um arcabouço jurídico para os direitos dos indígenas. O primeiro são as reformas constitucionais que reconhecem os Estados e suas sociedades como multiétnicas e multiculturais. Em muitos casos, as constituições foram além, ao reconhecer os direitos específicos dos povos indígenas em termos de suas línguas, suas culturas e seus costumes, sua medicina tradicional, sua terra e seus territórios, suas instituições e organizações.

O segundo fato jurídico foi a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, um tratado que conclama à diversidade mediante a defesa dos direitos de povos indígenas e tribais em todo o mundo. Em muitos países da América Latina, a ratificação desse instrumento internacional fomentou reformas constitucionais simultâneas. No México, por exemplo, reformas constitucionais (no Artigo 4) foram introduzidas para dar cumprimento ao tratado. Apenas alguns dias após sua ratificação pelo parlamento nacional do Equador, a Convenção 169 se tornou um instrumento jurídico fundamental de apoio às emendas constitucionais que garantem os direitos de povos indígenas e afro-descendentes.

O terceiro fato jurídico é a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, que os proponentes esperam ver aprovada ainda na Década Mundial dos Povos Indígenas, que se encerra em 2004. Entretanto, o progresso nesse aspecto tem sido decepcionante. A comunidade mundial deve propor uma nova década verdadeiramente dedicada a apoiar programas de desenvolvimento concebidos por povos indígenas com base em sua identidade, sua autonomia e suas iniciativas.

Em vista da persistência da pobreza extrema, do analfabetismo e da marginalidade, os povos indígenas têm buscado combater as disparidades, e deverão continuar a fazê-lo. Ao mesmo tempo, os indígenas deram um salto qualitativo à frente, por meio de ações que questionam os modelos de exclusão dos Estados e de propostas criativas que se propõem "a democratizar as democracias". É por esse motivo que a participação do cidadão e a promoção de um tipo diferente de cidadania têm sido temas centrais no movimento indígena. É essa participação do cidadão que tem propiciado o surgimento de novos enfoques para um desenvolvimento

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

com identidade e igualdade, bem como de novos eixos de sustentação de uma vida política mais integradora, que forneça o alicerce para uma governança baseada no exercício do poder horizontal.

Os povos indígenas estão consolidando sua presença política por meio de entidades coletivas organizadas. A presença crescente de autoridades indígenas locais – como prefeitos, governadores de estados, governadores de províncias, deputados, senadores e ministros etc. – tem contribuído para tornar os povos indígenas executores de políticas descentralizadoras. O desejo de uma administração livre da corrupção e de decisões políticas baseadas na consulta ao cidadão tem incentivado o surgimento de assembléias regionais e de outras assembléias públicas. A aplicação de princípios como o *Ama Llulla* (não mentir), *Ama Shua* (não roubar) e *Ama Killa* (não ser ocioso) tem contribuído para a luta contra a corrupção.

A inclusão social deve ser vista sob duas perspectivas: a inclusão das visões dos povos indígenas no debate econômico e político nacional; e a inclusão social que as autoridades indígenas deveriam exercer em nome de suas sociedades locais, manifestando as opiniões de suas comunidades e participando da tomada de decisão local. Isso significa que a forma e o conteúdo são parte de um todo, parte de uma visão integrada. A inclusão dever ser explicitamente proclamada como uma obrigação política nesses novos tempos – para todos os atores.

Esses processos não são apenas locais. O recente processo eleitoral na Bolívia dá mostras do avanço do movimento indígena tanto no discurso quanto na ação. O movimento esteve muito perto de assumir a responsabilidade inerente à conquista do poder político. O líder indígena Evo Morales se tornou uma figura internacional importante, merecedora de maior atenção por parte não apenas de cientistas políticos e sociólogos, mas também do movimento indígena continental.

No Equador, o movimento indígena é a espinha dorsal do movimento político Pachakutik, que em 2002-2003 dividia responsabilidades com o Partido Sociedade Patriótica no governo do presidente Lucio Gutiérrez. Apesar dessa nova posição de influência, a inclusão social ainda está em seu estágio embrionário no Equador. Primeiramente, trata-se de uma aliança inédita. Até poucos anos atrás, o diálogo entre facções sociais, econômicas e políticas antagonistas, particularmente entre militares e povos indígenas, era inconcebível. O diálogo ocorrido em 1998 entre povos indígenas e

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

membros do Partido Social Cristão, de extrema direita, estimulado pela reforma constitucional, provocou assombro e até mesmo preocupação em alguns setores. Os críticos consideraram os indígenas "fracos" por iniciar um diálogo com os partidos de oposição e colocar as cartas abertamente sobre a mesa. Ainda assim, esse esforço foi necessário para apoiar as disposições constitucionais que hoje protegem os direitos dos povos indígenas. Dessa vez, uma aliança foi criada entre os povos indígenas (o movimento Pachakutik) e os militares (o Partido Sociedade Patriótica). Somente o tempo e a ação dirão se essa aliança dará frutos.

A segunda razão pela qual a inclusão social é ainda incipiente no Equador se baseia no fato de que, embora grupos com dimensões e visões claramente distintas possam eventualmente convergir, os conflitos às vezes são inevitáveis. Os povos indígenas promovem a construção de um Estado multicultural capaz de criar a unidade na diversidade a partir do exercício de um poder horizontal participativo, que envolva a tomada coletiva de decisão. O Partido Sociedade Patriótica, com sua preponderância de militares da reserva e seu enfoque na liderança vertical, tem características e tendências políticas muito diferentes. Ainda assim, essas duas visões tão distintas podem convergir para, em conjunto, combater a corrupção e promover a participação permanente por meio do diálogo. Em dezembro de 2002 e janeiro de 2003, diálogos nacionais foram mantidos com os mais diferentes setores da sociedade equatoriana. A incorporação dessa participação do cidadão às políticas públicas do novo governo, embora necessária, demandará tempo.

Fontes tradicionais de poder no Equador continuam tentando afirmar hegemonia, que é a terceira razão pela qual o processo de inclusão está apenas começando. Os povos indígenas não devem ser iludidos. Embora a composição do ministério fosse inédita – com membros de setores sociais à frente de secretarias de Estado da área social e indígenas ligados a grupos de poder econômico assumindo secretarias econômicas –, o grande desafio reside na criação de uma equipe coesa que trabalhe pelo país e pelo bem comum. Esse ainda é um desafio considerável, que os "poderes consagrados" precisam entender.

Em quarto lugar, essa mudança em direção à inclusão ocorre em um momento de profunda crise econômica. A enorme dívida do Equador é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento. A comunidade interna-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

cional precisa ajudar a aliviar esse fardo, para que o caminho para o desenvolvimento possa ser aberto. Os países credores do Clube de Paris, por exemplo, deveriam contribuir com o perdão ou a troca da dívida oficial por investimentos sociais, o que permitiria impulsionar as economias não apenas do Equador, mas de todos os países da América Latina.

Em quinto lugar, o movimento indígena deu um drástico salto à frente, em tempo recorde. O movimento participou das últimas eleições acreditando que, na melhor das hipóteses, elegeria um número significativo de legisladores para o parlamento nacional e obteria um número respeitável de votos, como um primeiro passo para a consolidação de algum poder político. Os resultados da eleição surpreenderam não apenas os equatorianos em geral, mas também o próprio movimento indígena. Hoje, o movimento está profundamente comprometido com uma posição de grande responsabilidade e desafio.

O avanço dos direitos e das ações dos povos indígenas tem sido parte de um processo complexo, árduo e gradual. A busca da inclusão social é longa e requer não apenas uma nova mentalidade por parte dos governos – que deveria se materializar em políticas mais integradoras – mas também uma maior conscientização dos grupos excluídos quanto às suas responsabilidades e aos seus deveres. O Equador provou que a inclusão é uma via de mão dupla: tanto os governos e a sociedade, em seu conjunto, quanto os grupos tradicionalmente excluídos deveriam estar dispostos a negociar, o que poderá implicar algumas concessões e propiciará mecanismos para a redistribuição de direitos, bens, oportunidades e acesso.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 5

Deficiência e inclusão: coleta de dados, educação, transporte e desenvolvimento urbano

Ernest Massiah

Inclusão implica liberdade – a liberdade de participar de todos os aspectos da vida comunitária. Para as pessoas portadoras de deficiência, a liberdade é limitada por barreiras visuais, físicas e intelectuais. A concepção de Amartya Sen do desenvolvimento como a remoção das barreiras à liberdade é apropriada – conceitual e metaforicamente – ao discurso sobre deficiências. Em sua opinião, inclusão significa a remoção das barreiras que deixam as pessoas com pouca ou nenhuma escolha ou oportunidade para expressar suas habilidades. Tradicionalmente, a justificativa para essa ação tem sido de ordem econômica: menos barreiras resultam em maior crescimento econômico. A remoção de barreiras que não resulta em crescimento é mais difícil de ser justificada da perspectiva econômica. Sen (1999) argumenta que a liberdade, ou uma sociedade sem barreiras, é um compromisso social que dispensa outra justificativa.

As duas perspectivas – uma baseada em direitos humanos e outra, na economia – são recorrentes nos debates sobre deficiências e inclusão. Freqüentemente, essas duas perspectivas têm sido retratadas como antagônicas, e as respostas dos governos e da sociedade civil, no decorrer dos anos, tem destacado uma ou outra. Independente do argumento, para as pessoas portadoras de deficiência, a remoção de barreiras – físicas, sociais e econômicas – é a própria essência de sua luta pela inclusão.

A conscientização das questões relativas a deficiências se ampliou na região da América Latina e do Caribe na última década. O mesmo aconteceu com a resposta da sociedade a essas questões. No âmbito da formulação de políticas, houve importantes desdobramentos regionais, como, por exemplo, a Convenção Interamericana para a Eliminação de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. No âmbito nacional, legislações, como o projeto de lei federal do México sobre a prevenção e eliminação da discriminação, estão conformando o arcabouço jurídico que ajudará a garantir direitos e fornecerá uma base para a punição de infratores.

Esses fatos acontecem em um cenário no qual as crianças portadoras de deficiência são privadas do acesso à educação, especialmente nas zonas rurais. Muitas crianças portadoras de deficiência somente conseguem ser atendidas em escolas especiais, segregadas, e poucas concluem o ensino médio ou entram em instituições de educação superior. No mercado de trabalho, os portadores de deficiência que conseguem superar a discriminação e garantir um emprego enfrentam barreiras físicas que transformam num desafio seu deslocamento até o local de trabalho. Em suma, a maioria dos portadores de deficiência está efetivamente excluída da participação no desenvolvimento de seu país.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento identificou três desafios fundamentais em termos de deficiência e inclusão: a coleta de um número maior de dados, o incremento da educação integradora e a facilitação do acesso aos meios de transporte. À medida que o trabalho nessas áreas foi evoluindo, novas questões surgiram, como por exemplo a necessidade de concentrar os esforços da coleta de dados do impacto das deficiências sobre a família e não apenas sobre o indivíduo, bem como de desenvolver metodologias que permitam avaliar os efeitos da educação integradora. O presente capítulo examina algumas das lições resultantes desses esforços e discute possíveis respostas nas áreas tanto de políticas quanto de programas.

De "deficiente" a "portador de deficiência"

As maneiras de lidar com a deficiência na América Latina e no Caribe refletem a evolução do pensamento global das abordagens assistencialistas comuns na década de 1940 (garantia das necessidades mínimas) para a perspectiva de direitos humanos vigente a partir da década de 1980 (promoção da inclusão social). Nos últimos 60 anos, tem havido uma profunda

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

reconsideração das qualificações e dos direitos dos portadores de deficiência. Ainda assim, na América Latina as perspectivas institucionais e as respostas programáticas nem sempre têm acompanhado a evolução da política global.

Antes de meados da década de 1950, uma abordagem assistencialista orientava a forma como os "deficientes" eram vistos. Essa abordagem baseava-se na "diferença" dos portadores de deficiência e se concentrava em ajudá-los a atender suas necessidades básicas. As Nações Unidas, que lideraram essa área no âmbito global, concentraram seus esforços, primordialmente, na prevenção e reabilitação de deficiências. Os deficientes visuais e físicos foram o principal alvo de intervenção (Nações Unidas, sem data).

Na década de 1970, o discurso internacional sobre deficiências assumiu uma perspectiva de direitos humanos. O foco mudou para a discriminação – por parte de indivíduos e instituições públicas e privadas – contra pessoas portadoras de deficiência. Enquanto o modelo assistencialista via a deficiência como uma situação definida em termos médicos, o paradigma de direitos humanos levava em conta a interação entre o contexto social e a condição de portador de deficiência. Nesse contexto, não havia uma condição objetivamente definida para deficiência. Nesse período, o léxico mudou definitivamente, e as Nações Unidas abandonaram o termo "deficiente". A Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1975, incorporou todas as deficiências e reiterou o direito das pessoas portadoras de deficiência aos mesmos direitos políticos e civis dos demais cidadãos, inclusive os meios para ajudá-las a se tornar autosuficientes. A declaração também reconheceu o direito à segurança econômica e social, bem como à proteção contra o abuso e a exploração.

A distinção entre os dois enfoques traz duas implicações importantes. O modelo assistencialista baseia-se na separação. Escolas segregadas para os deficientes visuais ou para as pessoas portadoras de deficiência física foram criadas em muitos países. A reabilitação tornou-se um tema recorrente, e as escolas freqüentemente apoiavam programas de criação de empregos básicos como tecelagem ou fabricação de próteses. O legado dessa época ainda é bastante óbvio na região com amplo apoio à reabilitação das pessoas portadoras de deficiência física.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O modelo de direitos civis baseia-se na inclusão e na dissolução de instituições separadas. Um enfoque em direitos civis ressalta o direito do indivíduo de participar da integração econômica e social.

No modelo assistencialista, as pessoas são rotuladas conforme suas deficiências. Sua condição é definida por sua capacidade de comprovar várias deficiências – física, intelectual ou sensorial.

Dados sobre deficiência: contabilizar os não-contabilizados

A exemplo do que ocorre com muitos outros grupos socialmente excluídos na América Latina e no Caribe, as pessoas portadoras de deficiência permanecem invisíveis nas estatísticas oficiais. Os dados sobre deficiências são escassos. Não-contabilizados e subestudados, os portadores de deficiência são excluídos do discurso habitual sobre desenvolvimento social. Em um mercado que compete por escassos recursos de desenvolvimento, a ausência de dados dificulta a competição por recursos quando o tamanho e a natureza da população a ser atendida não são plenamente conhecidos.

Os dados sobre a prevalência de deficiências nos países da América Latina não são comparáveis e variam muito devido às discrepâncias de definição (ver Quadro 5.1). Alguns censos e pesquisas empregaram um modelo baseado em deficiências (voltado para o assistencialismo), enquanto outros empregaram uma classificação mais funcional (modelo baseado em direitos humanos). O censo demográfico e a pesquisa por amostra de domicílios realizados na Bolívia, em 2001, continham a seguinte pergunta: "Nesta residência, quantas pessoas são cegas, mudas, paralíticas, ou tiveram uma perna ou um braço amputado?" No Brasil, ao contrário, o censo de 2000 incluía perguntas sobre limitações sensoriais, mentais ou de locomoção, como por exemplo: "Como você avalia sua capacidade para enxergar (mesmo com óculos ou lentes de contato, se for o caso)?" As categorias de resposta eram "incapaz, deficiência permanente grave, alguma deficiência permanente, sem dificuldades".

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 5.1 Prevalência de deficiências na América Latina
(Porcentagem da população total)

País	Prevalência	Fonte	Ano
Chile	4,3	Pesquisa Nacional Socioeconômica por Amostra de Domicílios (CASEN)	1996
Colômbia	1,2	Departamento Nacional Administrativo de Estatística (DANE)	1993
Costa Rica	9,3	Pesquisa por Amostra de Domicílios com Fins Múltiplos	1998
El Salvador	1,6	Diretoria-Geral de Estatística e Censos	1992
Equador	13,2	Instituto Nacional de Estatística e Censos	1996
México	2,3	XII Censo Geral sobre População e Habitação	2000
Nicarágua	12,3	Relatório Técnico sobre Deficiências na América Latina (com base em dados da pesquisa por amostra de domicílios)	1995
Paraguai	1,0	Censo Nacional sobre População e Habitação	1992
Peru	13,1	Censo Nacional sobre População (IX) e Habitação (IV)	1993

Fonte: Dudzik, Elwan e Metts (2003).

As definições também podem variar no mesmo país, produzindo estimativas de prevalência aparentemente contraditórias. No Paraguai, por exemplo, os censos de 1982 e 1992 continham perguntas baseadas em deficiências, enquanto as perguntas do censo de 2002 consideravam tanto as deficiências quanto a capacidade funcional. Na Colômbia, o Departamento Nacional de Estatística estimou, em 1993, com base no censo desse ano, que 2,1% da população apresentavam alguma forma de deficiência. Mas em 1997, segundo o Sistema Nacional de Informação, a prevalência era de 23,8%, e em 1999 o Departamento de Saúde informou que 12% da população apresentavam algum tipo de deficiência física, mental ou sensorial. Enquanto isso, o Plano Nacional para Deficiências adota a cifra de 18% (Corporación Síndrome de Down 2001, citada em Porter, 2002). Essa variação nos dados sobre prevalência sugere que o número da Organização Mundial da Saúde de 1976, freqüentemente empregado, provavelmente não reflete a prevalência de deficiências individuais na América Latina.[1]

A maioria dos censos realizados na região no ano 2000 incluía uma pergunta sobre deficiência. Em alguns casos, como no da Argentina em

[1] Esse número foi recentemente revisto e reduzido para uma taxa global de 5,5%. O número foi posteriormente desagregado por nível de desenvolvimento: 8,5% para as regiões mais desenvolvidas e 4,8% para as menos desenvolvidas (Helander, 1999).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

2001, uma pesquisa mais profunda sobre deficiências (a Encuesta Nacional de Personas com Discapacidad) foi realizada a fim de complementar os dados do censo. As constatações aqui apresentadas baseiam-se, essencialmente, nos dados dos censos realizados em 2000 na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Jamaica e Paraguai. Embora haja divergência entre as definições de deficiência, há algumas tendências comuns nos dados.

Discriminação no mercado de trabalho e pobreza

Em qualquer idade, as pessoas portadoras de deficiência apresentam níveis mais baixos de participação na força de trabalho e ganham menos do que seus pares não-portadores de deficiência. O censo brasileiro de 2000 mostra uma renda média mensal de R$350,00 para as pessoas não-portadoras de deficiência e de R$300,00 para os portadores. A participação na força de trabalho é fortemente influenciada pelo tipo de deficiência. Os portadores de deficiência visual apresentam o nível mais elevado de participação na força de trabalho, acompanhados de perto pelos portadores de deficiência auditiva e, finalmente, pelos portadores de deficiência física. Os portadores de deficiências mentais apresentam os níveis mais baixos de participação.

Os dados parecem confirmar as constatações dos países desenvolvidos de que as pessoas portadoras de deficiência têm rendas menores do que as pessoas não-portadoras de deficiência (Townsend, 1979). Há menor probabilidade de que as pessoas portadoras de deficiência se tornem proprietárias de suas residências ou venham a possuir bens, receber pensões e ter acesso a benefícios da Previdência Social (Laplante *et al.*, 1996). Segundo o censo brasileiro de 2000, 40% dos portadores de deficiência ganhavam menos do que o salário-mínimo, em comparação aos 28% de pessoas não-portadoras de deficiência (IBGE, 2003). No Chile, 85% dos portadores de deficiência não são classificados como tal (Chile INE, 2003) e, na Bolívia, 65% não são economicamente ativos, e 63% vivem na pobreza (Bolívia, INE, 2003).

Idade e deficiência

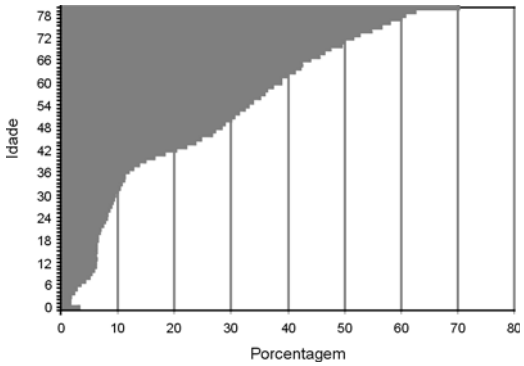
A prevalência de deficiências aumenta com a idade. Há mudanças sutis porém importantes no transcorrer do tempo, que podem não ser captadas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

quando se usam as faixas etárias tradicionais. Os dados do censo brasileiro de 2000 sugerem três períodos distintos de prevalência (ver Figura 5.1): infância (0-11 anos), juventude/meia-idade (12-36 anos) e meia-idade/velhice (a partir dos 37 anos). Entre as crianças abaixo de 7 anos, a prevalência de deficiências é maior na faixa etária de 0-1 ano, uma vez que sua identificação se dá logo após o nascimento, e na faixa etária de 5-7 anos, já que as deficiências são diagnosticadas quando a criança ingressa no sistema educacional. Aproximadamente 7% das crianças apresentam algum tipo de deficiência até os 11 anos, e a prevalência cresce para cerca de 12% para pessoas até 36 anos de idade, aumentando drasticamente para 20% aos 42 anos, 37% aos 60 anos e 70% a partir dos 75 anos (IBGE, 2003).

No censo realizado no Chile em 2002, 44% das pessoas portadoras de deficiência tinham 60 anos ou mais, em comparação aos 10% e 13% registrados nas faixas etárias de 0-14 anos e 15-29 anos, respectivamente (Chile, INE, 2003).

Figura 5.1 Proporção da população brasileira portadora de pelo menos uma deficiência, por idade, 2000



Fonte: Brasil, Censo demográfico, IBGE (2000).

Gênero e deficiência

A relação entre gênero e deficiência não pode ser analisada independente da idade. Os dados sobre gênero coletados nos censos realizados em 2000 no Chile, Bolívia e Paraguai sugerem que aproximadamente 55% dos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

homens e 45% das mulheres são portadores de pelo menos uma deficiência (Chile INE, 2003; Bolívia INE, 2003; Paraguai INE, 2003). Entretanto, a expectativa de vida entre as mulheres é maior do que entre os homens, e o número de deficiências aumenta com a idade. É provável que as mulheres vivam um número maior de anos – mas uma proporção menor de sua vida do que os homens – com alguma deficiência. O censo brasileiro de 2000 estimou a expectativa de vida ao nascer em 64,8 anos para os homens e 72,6 anos para as mulheres. Estima-se que, ao nascer, as mulheres tenham uma expectativa de vida livre de deficiências de 55,9 anos, e os homens de 52,1 anos, mas a mulher viverá 77% de sua vida sem deficiências, em comparação a 80,4% no caso do homem (Brasil IBGE, 2003). O censo chileno de 2001 mostrou que em todas as faixas etárias, exceto a partir dos 75 anos, as mulheres apresentavam uma prevalência mais baixa de deficiência (Chile INE, 2003). O censo jamaicano de 2001 mostra uma prevalência geral eqüitativa no gênero até a idade de 60 anos. As mulheres respondem por 54-59% dos portadores de deficiência (Instituto Estatístico da Jamaica, 2001).

Quadro 5.2 Renda média de pessoas portadoras de deficiência *versus* não portadoras, por gênero
(Em reais)

	Homens	Mulheres
Pessoas portadoras de pelo menos uma deficiência	300	250
Pessoas não-portadoras de deficiência	400	300

Fonte: Censo demográfico do IBGE 2000.

Na América Latina, as taxas de participação de mulheres portadoras de deficiência na força de trabalho são menores do que as dos homens portadores de deficiência (Montes e Massiah, 2003). No Brasil, 50-60% das mulheres portadoras de deficiência na faixa etária de 25-59 anos estão no mercado de trabalho, em comparação aos 70-80% de homens. As mulheres, independentemente da deficiência, ganham menos do que os homens, mas o efeito combinado de ser mulher e portadora de deficiência

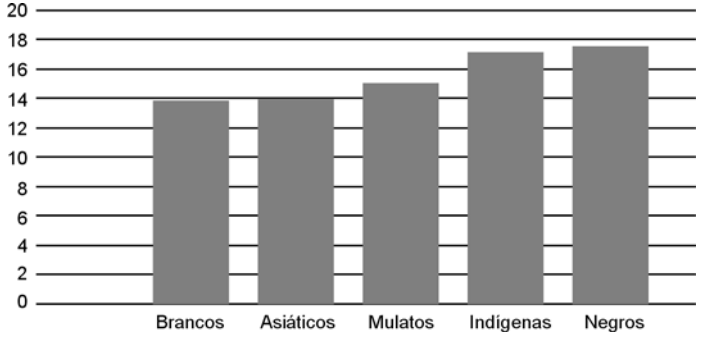
© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

agrava sua desvantagem (ver Quadro 5.2). Uma mulher portadora de deficiência ganha a metade do que ganha um homem não-portador de deficiência e quase 16% menos do que uma mulher não-portadora de deficiência.

Raça, etnia e deficiência

O censo brasileiro de 2000 oferece uma das poucas oportunidades para se explorar a relação entre deficiência e participação em duas outras populações excluídas – negros e indígenas. À parte a distinção entre pardos e negros, os dados sugerem que os negros e os indígenas apresentam maior prevalência de deficiências do que os brancos e os asiáticos (ver Figura 5.2).

Figura 5.2 Proporção da população brasileira portadora de pelo menos uma deficiência, por raça e gênero
(Em porcentagem)



Fonte: Brasil, IBGE (2003).

Educação e deficiência: inclusão ou segregação?

Conforme mostra o Boxe 5.1, a maioria das crianças portadoras de deficiência tem sido tradicionalmente excluída do sistema educacional (Porter, 2002). As poucas crianças portadoras de deficiência que freqüentam a escola o fazem em instituições segregadas que admitem apenas crianças portadoras de deficiência – freqüentemente com uma única deficiência –

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Boxe 5.1 Programas de educação especial na região

Na Jamaica, crianças com deficiência mental moderada ou grave freqüentam escolas dirigidas por uma ONG financiada pelo governo, a Associação para Portadores de Deficiência Mental da Jamaica (JAPMR). Fundadas em 1956, as "Escolas da Esperança" são instituições privadas, segregadas. Há 29 dessas escolas em todo o país, que atendem 1.250 alunos. Entretanto, como a JAPMR estima que haja entre 3.000 e 4.000 crianças qualificadas para o programa (Duncan, 2000), isso significa que, para cada criança que recebe os serviços, duas a três delas são negligenciadas.

El Salvador tem cerca de 22.000 jovens portadores de deficiência em idade escolar, segundo a Inclusión Interamericana (2000). Aproximadamente 2.000 desses jovens freqüentam uma das 30 escolas de educação especial do país, o que significa que menos de 1% vai à escola.

A Nicarágua tem cerca de 150.000 crianças com necessidades educacionais especiais. Desse total, o sistema nacional pode atender apenas 3.600 crianças, ou cerca de 2,4%, o que significa que as necessidades de 97,6% das crianças portadoras de deficiência permanecem desatendidas.

No Chile, as escolas tradicionais dirigem seus esforços para crianças com deficiências moderadas, ignorando as que têm problemas mais graves (Milicic e Sius, 1995). Além disso, a maioria das escolas de educação especial se especializa em apenas um tipo de deficiência, o que significa que crianças com deficiências múltiplas são freqüentemente negligenciadas. As 300 escolas de educação especial do país somente conseguem acomodar 30.000 alunos, ou um terço daqueles que necessitam dos serviços.

Fonte: Porter (2003).

tais como as escolas para portadores de deficiência visual. Essas escolas têm sido criticadas por oferecer educação separada mas não igualitária e por reforçar a exclusão social das crianças portadoras de deficiência. O etos social e educacional de muitas dessas escolas têm seus antecedentes na abordagem baseada no assistencialismo que dominou o pensamento na educação dos "deficientes" no início do século XX. Embora o acesso e a qualidade tenham melhorado, a prática da educação segregada ainda é amplamente disseminada, e a maioria das crianças portadoras de deficiência não tem acesso à educação.

As estimativas do número de crianças portadoras de deficiência variam muito. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 1999) sugere que 11,6% das crianças da América Central apresentam algum tipo de deficiência. Um estudo realizado pela Associação Canadense para a Vida

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Comunitária concluiu que a prevalência de deficiência na infância na América Latina e no Caribe era de 18% (CACL, 1989). Não obstante as diferenças de mensuração, há tendências consistentes em toda a região.

Primeiramente, há menor probabilidade de acesso à educação entre as pessoas portadoras de deficiência do que entre seus pares não-portadores. A ausência de uma educação integradora, o treinamento limitado para a educação especial, a falta de acesso físico e de transportes até os locais de ensino e o estigma da deficiência são tais, que a maioria dos adultos portadores de deficiência não recebeu nenhum tipo de instrução.

No México, estima-se que 10% da população poderiam se beneficiar da educação especial, mas o Estado somente tem condições de prestar serviços a cerca de 1% (veja Quadro 5.3). A maior parte desse 1% representa uma demanda explícita – pais que têm conhecimento dos serviços e os solicitam –, enquanto os demais pais não têm conhecimento dos serviços existentes para atendimento das necessidades específicas de seus filhos ou, ainda, de que seus filhos poderiam se beneficiar da educação.

Quadro 5.3 Oferta e demanda de educação especial no México, 1992

	Distúrbios de linguagem	Deficiências intelectuais	Deficiências de aprendizagem	Distúrbios de linguagem ou deficiência auditiva	Distúrbios neuro-motores	Deficiência visual
Demanda	1.224.350	1.170.000	916.200	244.865	204.055	40.811
População atendida	17.663 (1%)	36.580 (1%)	134.096 (3%)	8.128 (1%)	3.703 (3%)	1.062 (2%)

Fonte: Fletcher e Kaufman (1995).

No Brasil, em 1981, cerca de 44% dos homens portadores de deficiência não tinham instrução, comparados aos 22% de homens não-portadores de deficiência. Essa relação também foi verdadeira no caso das mulheres, com 56% das portadoras de deficiências sem nenhuma instrução, em comparação aos 25% de não-portadoras de deficiência. Essa constatação é coerente com os dados da Costa Rica e da Nicarágua (Montes e Massiah, 2003). O diferencial se torna mais acentuado à medida que as crianças evoluem no sistema educacional: poucas crianças portadoras de deficiência ingressam no ensino médio ou o concluem (veja Quadros 5.4 e 5.5).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 5.4 Níveis de escolaridade entre homens portadores e não-portadores de deficiência na faixa etária de 22-25 anos

		Nível de escolaridade obtido								População total		
		Nenhum		Fundamental		Médio		Pós-médio				
País	Ano	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Portadores de deficiência												
Brasil	1981	739	43,6	765	43,3	209	11,0	39	2,0	1.757	100	
Costa Rica	1998	69	13,0	302	56,7	92	18,7	53	11,5	517	100	
Nicarágua	1993	213	33,0	234	40,6	93	16,4	52	10,0	592	100	
Não-portadores de deficiência												
Brasil	1981	14.815	21,88	35.421	49,1	17.752	21,2	6.495	7,5	74.826		100
Costa Rica	1998	318	3,44	4.014	48,8	2.092	29,8	1.053	18,0	7.532		100
Nicarágua	1993	785	26,73	1.049	40,2	690	26,0	196	7,2	2.720		100

Fonte: Montes e Massiah (2003).

Quadro 5.5 Níveis de escolaridade entre mulheres portadoras e não-portadoras de deficiência na faixa etária de 22-25 anos

		Nível de escolaridade obtido								População total	
		Nenhum		Fundamental		Médio		Pós-médio			
País	Ano	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Portadoras de deficiência											
Brasil	1981	648	56,1	410	33,7	115	8,9	16	1,4	1.189	100
Costa Rica	1998	79	15,7	260	51,4	91	20,6	50	11,7	484	100
Nicarágua	1993	269	34,6	302	43,0	129	18,6	27	3,9	727	100
Não-portadoras de deficiência											
Brasil	1981	18.748	25,3	37.976	48,2	19.256	20,7	5.295	5,7	81.652	100
Costa Rica	1998	298	3,0	4.099	48,9	2.322	31,1	1.083	17,0	7.830	100
Nicarágua	1993	856	26,0	1.170	42,9	737	25,3	167	5,8	2.930	100

Fonte: Montes e Massiah (2003).

No nível pós-ensino médio, a maioria dos estudantes portadores de deficiência é encaminhada para o ensino profissionalizante e não para programas acadêmicos ou universitários.

A segunda tendência na região indica que as mulheres portadoras de deficiência também apresentam menor probabilidade de acesso à educação

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

do que seus pares do sexo masculino. Os avanços no aumento do acesso de meninas à educação não se aplicam igualmente às meninas portadoras de deficiência.

Em terceiro lugar, a educação segregada em escolas pequenas, especializadas, que atendem apenas crianças portadoras de deficiência, continua a ser a principal opção para esses alunos. A educação integradora na mesma sala de aula para crianças portadoras de deficiência e crianças não-portadoras de deficiência não é prática comum na região.

A última tendência digna de nota indica que a proporção de jovens portadores de deficiência é maior nas zonas rurais (UNICEF, 1999), ao mesmo tempo em que o acesso às instituições de ensino nessas áreas é ainda mais limitado. As disparidades no acesso à educação e a locais de diagnóstico de deficiências são maiores em áreas mais pobres do que em áreas mais ricas; em regiões agrícolas do que em regiões industriais; e em regiões isoladas do interior do que em regiões litorâneas (Kochhar e Gopal, 1998; Quiroz, 1997). Na Jamaica, as crianças de Kingston respondem pela metade da população da School of Hope (Escola da Esperança), de ensino especial, embora constituam apenas 25% da população de crianças portadoras de deficiência (Duncan, 2001). Na Guiana, cinco das oito instituições de ensino especial em operação em 1996 localizavam-se na capital (IBE, 2001). A capital, Georgetown, oferecia 90% do ensino especial do país, mas atendia apenas 23% da população (O'Toole, 1995). Os serviços de educação especial no Uruguai estão disponíveis apenas nas áreas urbanas e nos subúrbios das cidades (De Lorenzo, 1995).

Barreiras à expansão da educação integradora

Na América Latina e no Caribe, uma série de desafios de natureza institucional, atitudinal e logística inibe a expansão das oportunidades à educação integrada ou integradora para crianças portadoras de deficiência.

Estigma e discriminação. Estereótipos, atitudes negativas e ações discriminatórias constituem as principais barreiras à inclusão de crianças portadoras de deficiência em escolas regulares. Essas atitudes e comportamentos permeiam todas as esferas – administradores, pais e professores. Os pais de crianças portadoras de deficiência poderão considerar o contexto social

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

da escola exclusivista e optar por enviar seus filhos a escolas segregadas, a fim de protegê-las da discriminação. Vergonha, tabu, e um forte desejo de proteger seus filhos se transformam em empecilhos para que muitos pais enviem seus filhos à escola ou acreditem que eles poderiam se beneficiar, de alguma forma, da educação.

Invisibilidade. As crianças portadoras de deficiência, especialmente aquelas com deficiência intelectual ou deficiência física grave, são freqüentemente "invisíveis" em suas comunidades. Mantidas dentro de casa, essas crianças têm pouco contato com o mundo exterior. As autoridades educacionais, em geral, não se empenham em localizar essas crianças ou em incentivar seus pais a enviá-las à escola.

Discriminação de gênero. Os dados sobre acesso à educação sugerem que há mais probabilidade de que os meninos portadores de deficiência freqüentem a escola do que as meninas. As meninas, particularmente aquelas portadoras de deficiência intelectual, precisam superar a preocupação de seus pais com sua segurança e uma eventual gravidez indesejada. Essa preocupação é ainda maior nos pais de meninas portadoras de deficiência intelectual. As meninas portadoras de deficiência são mais vulneráveis ao abuso físico e sexual na escola ou no caminho para a escola. A falta de infra-estrutura física apropriada em banheiros e vestiários pode aumentar a preocupação dos pais com a privacidade e a segurança de suas filhas. Evidências não-confirmadas sugerem que meninas portadoras de deficiência geralmente são consideradas mais adequadas para tarefas domésticas do que meninas não-portadoras de deficiência e, portanto, há pouca probabilidade de que se beneficiem da educação.

Falta de transporte acessível. Mesmo onde há disponibilidade de escolas, o acesso a elas é um problema para as crianças portadoras de deficiência. Pouquíssimos sistemas de transporte público ou privado têm condições de acomodar crianças portadoras de deficiência. Em muitos casos, um membro adulto da família precisa acompanhar a criança. O caso jamaicano descrito no Boxe 5.2 não é raro. Os pais de crianças portadoras de deficiência enfrentam o problema de conciliar o trabalho com o tempo necessário para levar os filhos para a escola e ir buscá-los. Nas famílias pobres, as crianças

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

portadoras de deficiência poderão ser retiradas da escola para ajudar a manter a renda familiar. As famílias pobres, mesmo quando desejam propiciar uma educação aos seus filhos, freqüentemente não têm condições de arcar com os custos indiretos dessa educação.

Boxe 5.2 Deficiência, pobreza e transporte na Jamaica

Joyce, da Jamaica, é mãe solteira de dois filhos: Willa, uma menina de três anos, e Thomas, um menino de seis anos com deficiência física e de aprendizagem. Thomas não anda. Sua situação é agravada pelo fato de não possuir uma cadeira de rodas. Isso significa que ele precisa se locomover engatinhando, usando uma plataforma de madeira sobre rodas, ou que Joyce tem de levá-lo no colo.

Do outro lado da rua há uma escola pública regular, onde Thomas quase concluiu o jardim de infância. Ele recebeu permissão para freqüentar a primeira série do ensino fundamental e poderia ser levado à escola por sua avó, que vive com a família e cuida de Willa para que Joyce possa trabalhar em tempo integral.

Mas duas grandes barreiras surgiram. Primeiro, as salas de aula da primeira série estão localizadas no segundo andar, ao qual Thomas não tem acesso físico. Segundo, nenhum professor da primeira série está disposto a aceitar Thomas na sala de aula. O diretor da escola diz que nada pode fazer sobre o assunto. Mesmo o funcionário do Ministério da Educação com quem Joyce conversou pôde se oferecer apenas para matricular Thomas em uma escola de educação especial nos arredores da cidade.

Como não há transporte para essa escola de educação especial, Joyce precisa acompanhar Thomas em um ônibus público na viagem diária de uma hora. Ela chegaria atrasada ao trabalho e depois teria de retornar à escola às duas e meia da tarde para acompanhar Thomas no ônibus de volta para casa. Como Joyce precisa trabalhar, a educação de Thomas está agora comprometida, depois de apenas um ano de escola.

Fonte: Porter (2002).

Custo antecipado. As análises do custo da educação de crianças portadoras de deficiência baseiam-se na suposição de que isso implicaria expandir o modelo de educação especial segregada. Atender às necessidades de todas as crianças portadoras de deficiência com base nesse modelo seria muito oneroso. Valendo-se do exemplo de El Salvador, que tem cerca de 30 escolas de educação especial atendendo aproximadamente 2.000 alunos, Porter (2002) estima que a expansão do modelo de educação especial demandaria a construção de 3.300 escolas e a contratação de 23.000 educadores especiais, além dos 210 atualmente empregados. A maioria

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

das instalações das escolas não adota princípios universais de projeto: as crianças portadoras de deficiência não têm acesso a salas de aula, áreas de recreação, banheiros ou água. A criação de escolas integradoras não seria tão onerosa quanto a expansão do modelo de educação segregada (Porter, 2002). Seriam necessárias algumas mudanças em infra-estrutura, a introdução de novas tecnologias e o treinamento de professores (veja Boxe 5.3). Além dos ajustes em infra-estrutura, haveria despesas adicionais com currículo e pessoal.

Boxe 5.3 Educação integradora: lições do Chile

A Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) atende a mais de 92.000 crianças na faixa etária de três meses a cinco anos, em 1.300 centros educacionais do Chile. A Junta iniciou um programa de educação integradora em 1995, voltado para crianças de famílias pobres. A JUNJI integrou 600 crianças ao seu programa, essencialmente meninos de quatro a seis anos.

As lições-chave da JUNJI foram: tornar voluntária a participação dos professores; desenvolver um programa de sensibilização para todos os funcionários, a fim de mitigar os temores daqueles que estavam apreensivos, e apoiar os professores que participavam do programa; e não restringir o tipo de deficiência a ser contemplada – muitos alunos com deficiências graves foram integrados com sucesso.

O principal problema enfrentado pelo programa é a falta de iniciativas educacionais para alunos que concluem seus estudos nas escolas da JUNJI. A aceitação da JUNJI pelas escolas regulares é limitada. Para tornar a transição mais bem-sucedida, o sistema educacional regular necessita de recursos materiais adicionais, e precisa treinar os professores e adaptar a infra-estrutura das escolas. Além disso, uma instituição coletiva precisa coordenar a coleta e o compartilhamento de experiências no âmbito nacional.

Fonte: Quiroz (1997).

Lições extraídas da educação integradora

Muito poucos programas de educação integradora na região foram submetidos a avaliações rigorosas. Além disso, esses programas contemplam uma grande variedade de abordagens de integração e tipos de deficiência. Porter (2002) identificou várias lições de iniciativas de educação integradora na América Latina e no Caribe.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Professor de apoio. Uma das abordagens mais promissoras em salas de aula de educação integradora é a introdução da figura do professor de apoio. A presença de um segundo professor na sala de aula aumenta a capacidade das escolas de atender às necessidades especiais dos alunos (Porter e Stone, 1998). O professor de apoio pode atender, individualmente, às necessidades físicas, comportamentais e, em alguns casos, de aprendizagem de uma criança (Porter, 2002). O professor de apoio pode, ainda, auxiliar o professor titular no planejamento e na elaboração de estratégias pedagógicas, em vez de prestar serviço direto na sala de aula. No projeto-piloto desenvolvido pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo (APAE), os professores de apoio, apesar de sua experiência limitada, foram bem recebidos pelos professores titulares, em virtude de sua experiência em lidar com os problemas comportamentais e sociais de crianças portadoras de deficiência (Porter, 2002).

Agrupamento dos alunos de forma heterogênea. Os alunos deveriam ser agrupados de forma heterogênea e não segundo sua capacidade, já que isso pode colocar os alunos portadores de deficiência em situação de desvantagem e retardar seu desenvolvimento acadêmico. A heterogeneidade tende a produzir níveis mais altos de aproveitamento como um todo. Entretanto, apenas 38,7% das crianças na América Latina freqüentam escolas que adotam o sistema de agrupamento heterogêneo.

Treinamento contínuo de professores. Os professores necessitam não apenas de treinamento completo antes de iniciar suas atividades, como também de treinamento contínuo no local de trabalho, a fim de garantir o sucesso da educação integradora (Perner e Porter, 1998). Entretanto, em toda a América Latina acredita-se que apenas 54,8% dos alunos tenham professores bem treinados (Willms, 2000). Novas qualificações são necessárias para adaptar currículos, desenvolver novas estratégias pedagógicas, identificar as necessidades individuais dos alunos, desenvolver planos pedagógicos individualizados e monitorar o progresso do aluno.

Instrução em vários níveis. A instrução em vários níveis aproveita as diferentes habilidades, oferecendo oportunidades de aprendizagem apropriadas na mesma lição básica (Perner and Porter, 1998). A instrução em vários

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

níveis pode acomodar a gama de habilidades e necessidades dos alunos portadores de deficiência. Alunos e professores podem desenvolver uma série de abordagens pedagógicas e praticar novas habilidades. Essa abordagem tem se mostrado útil, na medida em que ajuda os professores a desenvolver novas estratégias pedagógicas (Perner, 1993).

Liberdade de locomoção: deficiência, transporte acessível e desenvolvimento urbano

O aluno, o trabalhador, ou o idoso portador de deficiência na América Latina tem dificuldade para se locomover na maioria das cidades. A falta de transportes acessíveis pode limitar seriamente a capacidade de deslocamento até as instituições de ensino ou os locais de trabalho. Freqüentemente, outros membros da família têm de acompanhar os portadores de deficiência em sua aventura no sistema de transportes. Um sistema de transporte bem planejado pode facilitar a locomoção de pessoas com uma série de limitações, para que menos de 1% da população necessite de assistência especial. Ainda assim, há poucos temas no setor de transportes tão controversos quanto a incorporação das necessidades dos portadores de deficiências. Há três conceitos errôneos no que se refere à criação de infra-estruturas de transporte mais acessíveis (Wright, 1992):

- *As intervenções destinadas a pessoas portadoras de deficiência não beneficiarão terceiros.* Uma infra-estrutura de transportes mais acessível beneficia todos – inclusive atende às necessidades especiais de idosos, mulheres grávidas, pessoas carregando crianças e portadores de deficiência.
- *Sistemas acessíveis são muito dispendiosos*. Ao contrário disso, como a experiência em Curitiba tem mostrado, sistemas inacessíveis são mais dispendiosos, uma vez que, como os tempos de deslocamento são mais longos e as cargas de passageiros menores, o custo por passageiro transportado é mais elevado. Os sistemas acessíveis são eficazes em relação ao custo. Pequenas adaptações em sistemas inacessíveis podem ser onerosas.
- *A maioria das pessoas portadoras de deficiência usa cadeira de rodas*. Essa visão da demanda do consumidor de transportes acessíveis equi-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

para os princípios universais de *design* ao atendimento das necessidades dos portadores de deficiência, sem levar em conta o benefício para uma vasta gama de usuários. A maioria dos portadores de deficiência não está presa a uma cadeira de rodas. Em Franca (Brasil), por exemplo, ao se desenvolver uma nova rede de transportes, os projetistas do sistema levaram em conta as necessidades especiais de idosos, mulheres grávidas, vítimas de acidentes, portadores de deficiência visual ou auditiva, pessoas com baixo nível de alfabetização e usuários de cadeira de rodas (Boareto, 2001).

Lições extraídas do transporte acessível

Um exame da experiência na América Latina e Estados Unidos sugere três princípios para o desenvolvimento de sistemas de transporte acessíveis em áreas urbanas (Wright, 2001).

1. Adoção de princípios universais de projetos. Uma das primeiras providências é tornar passeios e calçadas acessíveis. Na maioria das cidades latino-americanas, mais de 80% da população, no desempenho de suas atividades diárias, anda a pé. Rodoviárias acessíveis produzirão um impacto limitado se as pessoas não puderem chegar até elas facilmente.

Os programas de melhoria de calçadas devem ser acompanhados de esforços que assegurem sua manutenção e a remoção de obstáculos. Quando a cidade de Campina Grande, Brasil, iniciou um programa de melhoria em 1983, as autoridades promoveram um programa educativo para informar os moradores e comerciantes sobre o programa e seu papel na remoção de obstáculos das calçadas. Vinte e seis inspetores foram treinados para monitorar os proprietários das casas, a fim de evitar que plantas ou outros objetos obstruíssem o acesso às calçadas. Quaisquer obstruções – inclusive lixo, cartazes e material de construção – seriam removidas e o material, confiscado ou retirado pelos responsáveis mediante notificação prévia de 48 horas.

A melhoria das calçadas deve ser acompanhada de programas destinados a aumentar a segurança do tráfego. A maioria das cidades adota padrões caóticos de circulação de tráfego, que dificultam a movimentação e a tornam perigosa (Vasconcelos, 1996; Mouette e Waisman, 1998),

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

especialmente para pessoas cuja locomoção depende da ajuda de terceiros. O aumento da segurança do tráfego para todos também reduz os obstáculos à movimentação de pessoas portadoras de deficiência. O aumento da segurança do tráfego inclui a construção ou o alargamento de calçadas, a criação de ruas amigáveis ao pedestre, o fechamento de ruas residenciais ao tráfego de veículos, a instalação de semáforos com fases que correspondam ao ritmo de locomoção de todos os pedestres, além da construção de passarelas sobre estradas e rodovias de alta velocidade (Wright, 2001).

2. *Atenção ao acesso igualitário a transportes públicos*. Os programas que tentaram destinar um número específico de veículos para os portadores de deficiência fracassaram. Nas décadas de 1970 e 1980, milhões de dólares foram gastos nos Estados Unidos para equipar ônibus com minielevadores. Problemas com os equipamentos e o entendimento limitado das necessidades dos usuários de cadeiras de rodas resultaram em baixos níveis de utilização. A capacidade dos usuários de cadeiras de rodas varia. Alguns necessitam de auxílio, enquanto outros são capazes de manejar a cadeira por conta própria. Assim, mesmo quando os veículos são acessíveis a todos, as pessoas em cadeira de rodas poderão ter dificuldade para embarcar e desembarcar, especialmente durante os horários de pico. Os pontos de ônibus também poderão estar distantes demais para que algumas pessoas portadoras de deficiência tenham acesso a eles. Uma implementação em etapas do acesso igualitário aos sistemas de ônibus pode propiciar às autoridades de trânsito a oportunidade de treinar condutores e assistentes, modificar os ônibus, alterar horários e serviços de mercado e aprender com as informações fornecidas pelo público. Nos programas em etapas, é melhor que se tenha uma linha específica na qual a frota inteira seja equipada para atender a todas as necessidades, em vez de apenas alguns ônibus especiais espalhados por toda a rede. Na linha designada a esse fim, todos os usuários saberão que podem ser transportados.

3. *Oferta de serviços especiais para pessoas portadoras de deficiência*. Em Curitiba, a cidade optou por não adaptar todos os seus ônibus inacessíveis, mas desenvolver serviços específicos para pessoas portadoras de deficiência. Os portadores de deficiência podiam escolher entre táxis especiais, ou uma rota na qual os ônibus estavam equipados com elevadores (a rota incluía

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

os principais hospitais e clínicas ortopédicas da cidade), ou o Sistema Integrado de Transporte do Ensino Especial (SITES), que dispunha de ônibus equipados com elevador, além de peruas e táxis e 40 condutores e 70 assistentes (dois para cada ônibus) treinados para lidar com problemas associados a deficiências. Aproximadamente 2.500 crianças eram transportadas diariamente de sua residência até as escolas de educação especial. Grande parte do transporte era feita porta a porta. As crianças não precisavam se locomover mais do que o trecho de sua residência até o ponto de ônibus. Mediante um sistema de bolsas de estudo, 60% das crianças de famílias pobres viajavam gratuitamente, enquanto os demais usuários pagavam uma pequena taxa.

Políticas e ações necessárias para avançar

Políticas e programas de inclusão para portadores de deficiência são uma nova realidade ainda relativamente pouco testada na América Latina e no Caribe. Os movimentos de direitos civis e de mulheres nos Estados Unidos podem oferecer duas importantes lições para o movimento em prol dos portadores de deficiência na América Latina e no Caribe. Primeiramente, modificar a situação social, econômica e jurídica de um determinado grupo da população é um processo de longo prazo. Segundo, os movimentos de inclusão admitem sinergias. O trabalho destinado a aumentar a inclusão de pessoas portadoras de deficiência tanto afetará quanto será afetado pela maré geral de esforços em favor da inclusão, particularmente quando novas leis forem adotadas. Nos Estados Unidos, por exemplo, mulheres e pessoas portadoras de deficiência se beneficiaram dos precedentes jurídicos criados pelo movimento em prol dos direitos civis, que conferiu aos negros maiores direitos.

Independentemente do contexto, da população envolvida, ou do estágio de desenvolvimento nacional, os movimentos nacionais voltados para o aumento da inclusão compartilham algumas características. O que pode diferir é a importância de uma estratégia ou atividade de defesa de direitos num determinado momento da evolução de um movimento de in-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

clusão. Na América Latina e no Caribe, o futuro deveria incluir as iniciativas abaixo descritas.

Mais poder para os portadores de deficiência na defesa de seus direitos. Os portadores de deficiência constituem uma população relativamente sem voz e com influência política limitada na região. A comunidade de portadores de deficiência não tem conseguido usar sua força numérica para alavancar apoio político ou influenciar agendas nacionais. Essa situação contrasta com o que algumas comunidades afro-latinas e redes de pessoas com aids lograram por meio de uma combinação de desobediência civil, manifestações, uso da mídia de massa e obtenção de consenso político.

As organizações de portadores de deficiência são fracas e fragmentadas por se constituir segundo o tipo de deficiência – auditiva, visual etc. Para se tornar defensores mais eficazes, essas instituições precisam desenvolver e ampliar sua capacidade de gestão e liderança, intensificar a formação de redes com organizações não-governamentais e *think tanks* (centros de estudo e pesquisa) em países desenvolvidos, além de aumentar a conscientização em relação a questões macroeconômicas e de desenvolvimento social. Ao focalizar apenas questões associadas a deficiências, as organizações de portadores de deficientes freqüentemente deixam de criar alianças estratégicas, ou não entendem como uma agenda financeira e de desenvolvimento mais abrangente pode afetar seus esforços. Por exemplo, as parcerias com ONGs internacionais são extremamente benéficas para as organizações que se ocupam com a aids na América Latina e no Caribe. Essas ligações facilitam o fluxo de recursos e assistência técnica destinados à implementação de estratégias de defesa de direitos. Esses contatos também fornecem informações sobre questões globais e permitem a inclusão de perspectivas regionais na agenda global. No diálogo do desenvolvimento, as organizações de portadores de deficiência não associaram, de forma eficaz, as deficiências à pobreza, como ocorreu em relação a questões dos direitos humanos. Ambas as perspectivas são necessárias nos esforços de defesa de direitos.

Menos estigma e mais punição para a discriminação. Embora a América Latina e o Caribe disponham de legislação para apoiar a inclusão de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

portadores de deficiência, as leis freqüentemente carecem de metas de inclusão com prazo definido. Ademais, sua execução é fraca, uma vez que os órgãos encarregados da implementação de políticas de combate à discriminação são financeiramente carentes. Dois outros fatores contribuem para o fracasso das ações judiciais contra a discriminação. As populações excluídas freqüentemente não estão cientes de seus direitos, já que as leis não são adequadamente divulgadas ou entendidas. E os sistemas jurídicos não são receptivos e nem estão acostumados a casos de discriminação envolvendo portadores de deficiência. Os portadores de deficiência poderão relutar em recorrer aos tribunais se acreditarem que têm poucas chances de sucesso. A afirmação de poder das organizações de portadores de deficiência aumentará o entendimento de seus membros em relação aos seus direitos, bem como sua disposição para levar os casos de discriminação aos tribunais.

Um exemplo de outro movimento – defesa dos direitos de pessoas com HIV/aids – mostra quão eficazes esses esforços podem ser. Em 1998, a ONG venezuelana Ação dos Cidadãos Contra a Aids apresentou um caso de discriminação no local de trabalho contra pessoas com HIV/aids, em nome de quatro militares portadores de HIV, cuja condição havia sido exposta por seus superiores. Numa decisão que criou um precedente jurídico, o tribunal decidiu em favor do direito dos infectados pelo HIV ao trabalho e à privacidade, à dignidade e à assistência médica, ao aconselhamento psicológico e à assistência financeira, e contra a discriminação. Alfredo Ducharne, um dos 15 juízes do tribunal superior do país, argumentou que o Estado era responsável pelas necessidades econômicas, sociais, psicológicas e de saúde das pessoas com HIV/aids e, portanto, deveria garantir sua dignidade humana. O caso foi decidido em apenas quatro meses, um tempo recorde para o tribunal superior.

Adoção de ação afirmativa. O estigma não pode ser modificado apenas por meio de ações judiciais. A inclusão de pessoas portadoras de deficiência requer uma série de programas de ação afirmativa. A inclusão de crianças portadoras de deficiência em escolas regulares garantirá sua educação e fará com que seus pares não-portadores de deficiência aprendam a interagir com elas e a entender suas necessidades especiais. No longo prazo, o sucesso das políticas destinadas a garantir aos portadores de deficiência o direito

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de competir no mercado de trabalho está ligado aos esforços para aumentar seu acesso a uma educação de qualidade. Embora os debates sobre quotas freqüentemente se transformem em discussões sobre vantagens injustas e tempo de implementação, no curto prazo, quando o estigma faz com que as pessoas portadoras de deficiência sejam preteridas em postos de trabalho para os quais estão qualificadas, as quotas se tornam necessárias para ajudar a eliminar estereótipos e modificar normas.

Aumento do volume de dados sobre deficiências. A carência de dados sobre a prevalência de deficiências e a condição social e econômica dos portadores de deficiência e de sua família restringem os esforços de defesa de direitos e limitam a formulação e avaliação de políticas e programas para essas pessoas. Por comparação, no caso do HIV/aids há dados sobre prevalência, gênero, necessidades e carências de recursos, condições socioeconômicas, pobreza e outros aspectos. Assim, mesmo que os dados sobre HIV/aids sejam limitados em um determinado país, dados regionais ou sub-regionais podem fornecer pontos úteis para a extrapolação. No curto prazo, as tentativas de melhorar a qualidade dos dados sobre deficiências deverão focalizar várias áreas, a começar pela produção de dados mais bem desagregados. Além da coleta de dados sobre prevalência, os relativos a deficiências deveriam ser desagregados por nível, gênero, raça e etnia. A tendência a considerar os portadores de deficiência uma população dissociada de suas outras características é simplista: gênero e raça afetam as respostas da sociedade.

Embora as estimativas sobre prevalência se baseiem no indivíduo, o impacto das deficiências é sentido por toda a família. Os familiares poderão ter de limitar sua participação na força de trabalho devido aos cuidados que precisam dedicar a um parente portador de deficiência. As mulheres geralmente são encarregadas desses cuidados, e sua participação no mercado de trabalho fica limitada quando há um portador de deficiência na família. Na América Latina e no Caribe, o uso da família como a unidade de análise demonstraria o impacto mais abrangente das deficiências.

A criação de redes de coleta de dados também é crucial. Em vista do enfoque fragmentado da coleta de dados sobre deficiências e das questões metodológicas a serem consideradas, redes de pesquisa regionais e sub-regionais deveriam ser criadas. Inicialmente, esses grupos poderiam ser

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

organizados em torno dos órgãos oficiais de estatística, muitos dos quais conduzem pesquisas sobre deficiências e incluem perguntas pertinentes a elas em seus censos. Essas redes poderiam ajudar a identificar acadêmicos e outros pesquisadores que trabalham com dados sobre deficiências.

Uma tarefa fundamental dessas redes é a obtenção de consenso na definição do termo "deficiência". Os censos realizados em 2000 fornecem os dados mais recentes sobre deficiências, mas uma vasta gama de definições foi empregada. Além disso, nem todos os países da região realizaram censos em 2000. Uma definição comum e a condução dessa metodologia contribuirão para a elaboração de perguntas sobre deficiência a serem incluídas nos censos de 2010 e ajudarão os países a realizarem censos antes dessa data.

Finalmente, a melhoria das relações entre usuários e produtores de dados é de crucial importância. Os esforços na coleta de dados devem ser coordenados com os usuários das informações, particularmente os grupos da sociedade civil, de forma que elas possam ser usadas para intensificar o empenho na defesa de direitos. No caso do HIV/aids, por exemplo, os fortes elos e as redes entre grupos de defesa de direitos, ONGs e pesquisadores envolvidos com a questão garantem que as informações sejam conhecidas e apresentadas de forma a intensificar os esforços de defesa de direitos. Embora a América Latina já disponha de dados significativos sobre deficiências, os governos e as organizações de portadores de deficiência freqüentemente os desconhecem, ou as informações não são apresentadas de uma forma que elas possam ser-lhes úteis.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Canadense para a Vida Comunitária (CACL). *Integration of Persons with Disability into the Productive Workforce in Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama*. Toronto: CACL, 1997.

Boareto, R. "Estruturando uma Rede de Transporte para Pessoas com Deficiências: A Experiência Brasileira de Franca, São Paulo", em C. Wright (editor), *Facilitando o Transporte para Todos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

De Lorenzo, E. "Special Education Services for Rural Areas in Uruguay: A Proposed Model", em A. Artiles e D. Hallahan (editores), *Special Education in Latin America: Experiences and Issues*. Westport, CT: Editora Praeger, 1995.

DGEEC, Paraguay. "Desafíos y éxitos en la recolección de datos sobre discapacidad en el Paraguay". Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Dudzik, P., A. Elwan e R. Meets. *Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean: A Review,* 2001. http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3205_e.htm

Duncan, G. "An Update on Special Needs Education in Jamaica". Associação para Pessoas Portadoras de Deficiência Mental da Jamaica, Kingston. Mimeo, 2001.

Escritório Internacional de Educação (IBE). *World Data on Education,* 2001. http://www.ibe.unesco.org/alphaind.htm

Fletcher, T., and C. Kaufman. "A Mexican Perspective on Learning Disabilities", *Revista de Distúrbios da Aprendizagem* 28: 530, 1995.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). *An Overview of Young People Living with Disabilities: Their Needs and Their Rights*. Nova York: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1999.

Helander, E. *Prejudice and Dignity: An Introduction to Community-Based Rehabilitation*. Segunda edição, 1999.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). "Population with Disability: 2001 Population Census, Brazil". Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Instituto Estatístico da Jamaica. *2001 Jamaica Population Census*. Relatório de País, vol. 1, Kingston, 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Argentina. Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Bolívia. "Estadísticas y indicadores de las personas con discapacidad: experiencia de Bolivia". Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. "Estadísticas de discapacidad en los paises del Cone Sur". Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguai. Documento apresentado na Primeira Reunião de Estatísticos do Mercosul sobre Dados Referentes a Deficiências, 7-8 de julho de 2003, Buenos Aires, Argentina.

Kochhar, C. e M. Gopal. "Enhancing Participation, Expanding Access: The Double Axis of Sustainable Educational Development". Série de documentos eventuais, Instituto de Estudos de Políticas Educacionais da Universidade George Washington, 1998. http://www.edpolicy.gwu.edu/resources/enhancing/

LaPlante, M., D. Carlson, H. S. Kaye e J. Bradsher. *Families with Disabilities in the United States*. Centro de Estatística, Reabilitação, Pesquisa e Treinamento Associados a Deficiências, Instituto de Saúde e Envelhecimento, Universidade da Califórnia, San Francisco, 1996.

Montes, A. e E. Massiah. "Disability Data: Survey and Methods Issues in Latin America and the Caribbean". Nota Técnica do BID, 2003. http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3209_e.htm

Mouette, D. e J. Waisman. *Proposta de uma metodologia de avaliação do efeito barreira*. São Paulo: Departamento de Engenharia de Transportes, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1998.

Nações Unidas. *The United Nations and Disabled Persons: The First 50 Years*. Sem data. http://www.un.org/esa/socdev/enable

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE). *Inclusive Education at Work: Students with Disabilities in Mainstream Schools*. Paris: OCDE, 1999.

O'Toole, B. "Mobilising Communities", em Brian O'Toole e Roy McConkey (editores), *Innovations in Developing Countries for People with Disabilities*. Lancashire: Lisieux Hall, 1995.

Pantano e R. Deutsch. "Indices de desarrollo humano desagregados por etnicidad". Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Trabalho para a Conferência das Nações

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, África do Sul, agosto de 2001.

Perner, D. "Leading the Way: The Role of School Administrators in Integration", em G. L. Porter and D. Richler (editores), *Changing Canadian Schools: Perspectives on Disability and Inclusion*. Toronto: Instituto G. Allan Roer, 1991.

————. "All Students Attend Regular Class in Neighbourhood Schools: A Case Study of Three Schools in Woodstock, New Brunswick, Canada". Relatório de Pesquisa para o Projeto Integração na Escola, da OCDE, Vaals, Países Baixos, 1993.

Perner, D. e G. L. Porter. "Creating Inclusive Schools: Changing Roles and Strategies", em A. Hilton and R. Ringlaben (editores), *Best and Promising Practices in Developmental Disabilities*. Austin, Texas: Pro-ed, 1998.

Porter, G. "Disability and Education: Towards an Inclusive Approach", 2002.

http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3205_e.htm

Porter, G. L. e J. Stone. "The Inclusive School Model: A Framework and Key Strategies for Success", em J. W. Putnam (editor), *Cooperative Learning and Strategies for Inclusion: Celebrating Diversity in the Classroom*. Segunda edição. Baltimore: Editora Paul H. Brookes, 1998.

Quiroz, E. "Special Educational Needs in Early Childhood Care and Education in the Junji (Junta Nacional de Jardines Infantiles) do Chile", 1997. http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110238eo.pdf

Sen, A. *Development as Freedom*. Nova York: Anchor Books, 1999.

Vasconcellos, E. "Reassessing Traffic Accidents in Developing Countries". *Transport Policy* 2(4): 263-69, 1996.

Willms, J. D. "Standards of Care: Investments To Improve Children's Educational Outcomes in Latin America". Documento apresentado na Conferência Early Childhood Development, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 2000.

Wright, C. *Fast Wheels, Slow Traffic: Urban Transport Choices*. Filadélfia: Temple University Press, 1992.

————. "Limitaciones al derecho de transitar y el principio de diseño universal", em C. Wright (editor), *Facilitando transporte para todos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 6

Legislação e políticas contra a discriminação no México

Gilberto Rincón Gallardo

A luta contra a discriminação no México é uma tarefa que está apenas começando. As medidas jurídicas e institucionais adotadas, embora essenciais, representam apenas um pequeno passo inicial em direção à meta ainda distante. Assim, embora a experiência mexicana seja ainda muito recente e incompleta para servir de modelo para o restante da América Latina e Caribe, os países da região poderiam se beneficiar de uma reflexão coletiva sobre o caminho que o México vem trilhando, bem como da abordagem adotada e das prioridades definidas pelo país.

Até o ano 2000, a posição oficial do governo mexicano era de que não havia discriminação. Reconhecia-se que os mexicanos sofriam uma grande desigualdade socioeconômica, mas negava-se a existência tanto de padrões sociais que sistematicamente excluíam grandes grupos, como a possibilidade de que muitas pessoas sofriam estigmas sociais que contribuíam para sua exclusão. Um dos elementos inovadores que acompanharam a mudança do poder político no México foi uma nova abertura para a discussão social, que preparou o caminho para outra perspectiva da discriminação. Essa nova atmosfera permitiu que se mostrasse que a luta contra a discriminação e a exclusão social é imprescindível no processo de construção de uma democracia.

Projeto de lei para prevenir e eliminar a discriminação

A Comissão de Cidadãos para Estudos contra a Discriminação foi criada em fevereiro de 2001, com o apoio do novo governo federal. Pluralista e integradora, a comissão era formada por representantes dos principais partidos políticos, inclusive legisladores, funcionários públicos, organizações

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de defesa de direitos de grupos suscetíveis à discriminação e acadêmicos, além de outros especialistas. O trabalho da comissão reflete sua diversidade. Em um ano de trabalho intenso, o grupo produziu duas obras de grande relevância. A primeira foi um estudo sistemático inédito de práticas de discriminação, e exclusão social no México, um tipo de "livro branco" sobre discriminação intitulado *Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad* (Discriminação no México: por uma nova cultura da igualdade). A segunda, lançada em agosto de 2001, foi o anteprojeto de uma lei federal para prevenir e eliminar a discriminação, que serviu de base para o governo federal na elaboração do projeto de lei federal submetido ao Congresso.[1]

O projeto de lei começa implementando o §2º do artigo 1º da Constituição mexicana, que proíbe, explicitamente, toda e qualquer prática discriminatória. O §2º, que representa um importante avanço jurídico na luta pela igualdade no México, estabelece que "toda discriminação é proibida se motivada por origem étnica ou nacional, gênero, idade, capacidades diferentes, condição social, estado de saúde, religião, opiniões, preferências, estado civil, ou qualquer outra condição que atente contra a dignidade humana e tenha o propósito de negar ou reduzir os direitos e a liberdade das pessoas".

Alguns dos critérios subjacentes à lei federal que poderiam contribuir para orientar os esforços de reforma jurídica e institucional na região são discutidos abaixo.

Criação ou aplicação de um mandato constitucional para uma reforma jurídica de combate à discriminação

A luta contra a discriminação adquire uma enorme influência social e política quando colocada no contexto jurídico da Constituição mexicana, que dispõe sobre a condição de "garantia fundamental", equivalente a um direito fundamental individual ou humano, ou o direito a uma vida livre de discriminação. Embora não vá além da proibição de práticas discriminatórias, o texto constitucional não impede que a lei federal que implementa

[1] Este capítulo foi escrito antes que a lei fosse aprovada em junho de 2003.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

essa disposição inclua obrigações do Estado para compensar e ajudar as pessoas que pertencem a grupos estigmatizados ou vulneráveis à exclusão social. O projeto de lei federal interpretou de forma abrangente o espírito do texto constitucional, agregando a figura da ação afirmativa obrigatória em favor de determinados grupos e criando uma instituição especializada para avaliar as iniciativas de políticas de combate à discriminação e intervir em casos que envolvam práticas discriminatórias.

As medidas de ação afirmativa que constam do projeto de lei obrigariam, por exemplo, o governo mexicano a prestar toda a assistência técnica necessária a cada tipo de deficiência, em todos os níveis da educação obrigatória; a instituir um sistema de bolsas de estudo para indígenas que promova a alfabetização, a conclusão da educação em todos os níveis e o treinamento para o emprego; a criação de incentivos para a educação mista, encorajando a permanência, no sistema educacional, de meninas e mulheres em todos os níveis de escolaridade.

Mecanismo regional e internacional de combate à discriminação

O governo mexicano assinou e ratificou várias convenções regionais e internacionais de combate à discriminação, convertendo-os em instrumentos legalmente obrigatórios no México, mesmo na ausência de uma legislação que os implemente. Embora de difícil aplicação e divulgação, essas convenções contribuíram para comunicar a linguagem da cláusula constitucional contra a discriminação. A nova lei federal incorpora muitas de suas disposições. A Comissão de Cidadãos para Estudos contra a Discriminação também realizou um estudo comparativo de legislações nacionais sobre discriminação, que foi de grande utilidade na identificação dos grupos que necessitavam de proteção específica contra a exclusão social, ou de compensações e oportunidades especiais. A lei garante proteção contra a discriminação às mulheres, aos portadores de deficiência, aos povos indígenas, às crianças, aos idosos, aos doentes, às minorias religiosas e às pessoas com preferências sexuais não-convencionais. O uso de elementos dessas convenções internacionais e das práticas jurídicas e institucionais de outras nações contribuiu não apenas para divulgar melhores práticas na busca de coesão social e na luta contra a discriminação, como também para combater a oposição política às disposições da lei.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Abordagem abrangente da proteção contra práticas discriminatórias

O projeto de lei é amplo e não prevê "graus" de proteção contra a discriminação. Qualquer pessoa que pertença a um grupo suscetível à discriminação ou à exclusão tem o direito universal de não sofrer discriminação. A lei federal atua como um tipo de nova carta de direitos civis, que prevê um conjunto específico de medidas de proteção e ações institucionais, podendo cada uma delas converter-se em leis, regulamentos e critérios de política pública aplicáveis a cada grupo específico. Embora a lei relacione grupos considerados especialmente suscetíveis à discriminação com base na evidência sociológica de sua exclusão sistemática e sua marginalização social, esse fato não compromete, absolutamente, a natureza universal da lei. A abordagem abrangente permite que o projeto jurídico seja entendido como uma ferramenta para o avanço da coesão social e não como forma de acentuar as diferenças sociais ou perpetuar minorias dissociadas da vida social das comunidades. Ao criar uma atitude pública mais positiva em favor de grupos vulneráveis (como os portadores de deficiência), a lei possibilita seu alinhamento com grupos socialmente mais combatidos (como os grupos com preferências sexuais não-convencionais e as minorias religiosas) e sensibiliza a população em relação à natureza perniciosa de todas as formas de discriminação.

Regulamentação de práticas e atitudes nas esferas pública e privada

Embora a luta contra a discriminação seja um capítulo essencial do pleno respeito aos direitos humanos, as instituições nacionais que defendem os direitos humanos algumas vezes deixaram de intervir em casos de marginalização e exclusão social ocorridos fora do âmbito público. No México, a defesa institucional dos direitos humanos tem se concentrado na proteção das pessoas contra abusos do poder do Estado. Entretanto, a proteção contra a discriminação também requer intervenções institucionais enérgicas em relações geralmente consideradas privadas ou parcialmente privadas como, por exemplo, relações trabalhistas ou aquelas que envolvem saúde e educação, nas quais as práticas discriminatórias são comuns. Portanto,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

uma legislação eficaz contra a discriminação deve ter autoridade para intervir no âmbito privado sempre que necessário.

Coesão social e ação afirmativa

A Constituição Mexicana dispõe sobre a igualdade material (que ampara ações afirmativas ou institucionais do Estado) apenas no caso dos grupos indígenas, o que poderia ser interpretado como proteção também aos afrodescendentes. O projeto de lei estende o conceito de compensação e oportunidades especiais a crianças, mulheres, idosos e portadores de deficiência. As ações afirmativas não são privilégios absolutos, mas sim medidas temporárias e flexíveis destinadas a garantir uma real igualdade de oportunidade a membros de grupos que têm sido tradicionalmente excluídos ou marginalizados. Nas palavras de Amartya Sen, trata-se de estimular, por meio da ação pública, o desenvolvimento de "capacidades básicas" entre pessoas que, de outra forma, não poderiam fazê-lo. Assim, as medidas de ação afirmativa não incluiriam grupos como minorias religiosas ou com preferências sexuais não-convencionais. Nesses casos, o papel do Estado se resume a protegê-los da pressão social, da estigmatização ou da violência.

Mudança de atitudes em vez de aplicação de sanções legais

Embora a legislação de combate à discriminação deva contemplar punições e outras sanções legais para violações específicas, a tarefa no longo prazo é obter a coesão social e construir uma atmosfera cultural de respeito pelas diferenças. Por essa razão, o projeto jurídico não inclui ações judiciais contra práticas discriminatórias, mas sim medidas conciliadoras e ações administrativas. O mais importante é promover a conscientização pública, por meio de educação e persuasão, e alterar os regulamentos vigentes para que estes contemplem casos específicos de discriminação, os quais devem ser denunciados à instituição pertinente. Embora comuns às legislações contra a discriminação em muitos países, no México esses critérios foram reunidos em uma proposta jurídica singular, que os torna parte da base do projeto de construção de uma sociedade mais igualitária e integradora. Como tem sido freqüentemente dito, a discriminação não apenas merece ser condenada, mas também exige uma alternativa.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Parte 2

Perspectivas da Europa

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 7

Origens européias da exclusão social: aplicação aos países em desenvolvimento

Peter Oakley

A exclusão social propicia um fundamento analítico para o entendimento da pobreza, baseado não apenas na economia mas também em outras ciências sociais. Examina o motivo pelo qual alguns grupos sofrem carências e ao mesmo tempo busca formas de pôr fim à sua marginalização.

Como conceito analítico, o termo "exclusão social" foi cunhado na França em 1974, para definir categorias de indivíduos socialmente desprotegidos, como portadores de deficiência física e mental, pais solteiros e usuários de substâncias químicas, entre outros. Com a disseminação de seu emprego na década de 1980, o termo passou a designar uma vasta gama de grupos socialmente carentes e se tornou crucial nos debates ocorridos na França sobre a "nova pobreza" associada às rápidas transformações econômicas.

Nesse contexto, exclusão social se referia ao aumento recorrente e de longo prazo do desemprego e à crescente instabilidade das relações sociais: instabilidade familiar, lares habitados por uma única pessoa, isolamento social e enfraquecimento da solidariedade de classe. O conceito incluía aspectos materiais, espirituais e simbólicos e era visto como a ruptura dos laços sociais e simbólicos – econômicos, institucionais e significativos – que normalmente unem o indivíduo à sociedade. A exclusão social e as respostas apropriadas a ela se tornaram uma importante base contemporânea para a análise da pobreza (Silver, 1995).

A União Européia e muitos de seus Estados membro adotaram a exclusão social como fundamental para a formação de sua política social. Os Tratados de Maastricht e Amsterdã e os Fundos Estruturais incluíam

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

um compromisso com o combate à exclusão social. A União Européia promoveu financiamento para a inserção social por meio do Fundo Social Europeu, da Rede Européia Antipobreza e de Programas de Combate à Pobreza. Uma mudança significativa na terminologia também ocorreu entre os primeiros programas de combate à pobreza da União Européia – nos quais a "pobreza" era a preocupação central – e o terceiro programa, em que o enfoque passou a ser a "exclusão social" (De Haan, 2000).

Em meados da década de 1980, o conceito de exclusão social havia se tornado um importante marco para a reflexão sobre políticas sociais européias alternativas, particularmente em relação à noção de garantia de bem-estar social. O conceito também se tornou radicalmente inovador na descrição da privação. A vantagem do conceito está em seu foco nos aspectos cruciais da privação. Sen (2000), por exemplo, aceitou o marco de exclusão social devido ao seu enfoque nas "raízes relacionais da privação". Segundo Maxwell e Kenway (2000), o ponto forte do modelo de exclusão social é enfatizar com firmeza suas causas. A pobreza é vista como o resultado de diferentes processos nas esferas de direitos, recursos e relações: o foco está nas instituições. Outro ponto forte da abordagem é o incentivo aos analistas da pobreza para que examinem as trajetórias da carência, que se estendem por vários anos – poucas oportunidades de educação, baixos salários e emprego inseguro.

O exame do conceito pelo Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas em meados da década de 1990, que incluía uma análise de sua relevância primordial na Índia, Peru, Rússia, Tanzânia, Tailândia e Iêmen, distinguiu dois entendimentos abrangentes da exclusão social: o primeiro como um atributo dos indivíduos e o segundo como uma propriedade das sociedades.

Como atributo dos indivíduos, a exclusão social focaliza diretamente a natureza da vida que as pessoas estão vivendo. Pessoas ou grupos socialmente excluídos são vistos como carentes, de certa forma socialmente isolados, sem laços sociais com a família, a comunidade local, associações de voluntários, sindicatos, ou mesmo com a nação. Essa carência pode igualmente se estender aos seus direitos legais ou à sua capacidade para usá-los de forma eficaz. A carência individual é considerada uma situação multidimensional, que envolve os aspectos desfavoráveis relacionados tanto com o consumo quanto com o emprego.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Como propriedade das sociedades, a exclusão social pode ser parte da estrutura institucional básica e dos arranjos institucionais contínuos no âmbito da nação. A exclusão social, nesse sentido, se refere às instituições e às regras – formais e informais, explícitas e tácitas – que possibilitam e reprimem a interação social. A exclusão social é propriedade da sociedade quando outras formas de discriminação estão presentes, quando os mercados por meio dos quais as pessoas ganham a vida são discriminatórios, ou quando os bens públicos, que em teoria deveriam estar disponíveis a todos, são limitados a uns poucos (OIT, 1996).

A análise da exclusão social preocupa-se com as causas da pobreza, com a natureza específica das necessidades básicas nas diferentes sociedades, com o acesso aos serviços e às oportunidades que possibilitam atender a essas necessidades e com os direitos civis e políticos dos indivíduos. Essencialmente, a análise da exclusão social é vista como uma forma de examinar como e por que indivíduos e grupos são privados do acesso ou dos benefícios associados às oportunidades oferecidas pelas sociedades e economias. Nesse sentido, a exclusão social é essencialmente um conceito multidimensional e multidisciplinar, que une tanto os direitos sociais quanto as privações materiais, abrangendo não apenas a falta de acesso a bens e serviços, como também a exclusão no que se refere à segurança, à justiça, à representação e à cidadania.

A exclusão está associada à desigualdade em muitas dimensões – econômica, social, política e cultural. Embora as dimensões da exclusão interajam e possam coincidir, elas não são necessariamente congruentes. A exclusão permanente precisa ser diferenciada da exclusão criada e recriada pela ação de forças sociais e econômicas. A exclusão está incorporada a alguns padrões de desenvolvimento. Nesse sentido, é importante identificar os atores que incluem e excluem e entender como e por que o fazem. Os atores podem ser grupos sociais, o Estado, empresas comerciais, as forças armadas, autoridades locais, entidades religiosas, ou elites locais.

Também é importante analisar o papel dos excluídos na promoção de sua própria inclusão, bem como os vários níveis nos quais a exclusão social pode ser entendida: nacional, regional, institucional, de grupo social, ou individual. Finalmente, como as pessoas podem ser excluídas pelas ações de muitos grupos diferentes, e a exclusão pode ocorrer em cada nível da sociedade, é importante que se entenda o processo que a gera.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Relevância global

Como ferramenta analítica, o conceito de exclusão social sempre teve raízes mais profundas nos debates de políticas sociais e nas explicações da pobreza relativa nas nações desenvolvidas do que nos países em desenvolvimento. De fato, sua primeira introdução substancial nos países em desenvolvimento ocorreu por intermédio do programa de pesquisas do Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas, na década de 1990, que levou o conceito a vários deles como forma de fortalecer o foco nas características de pobreza e privação e nos processos que as causam.

Há um elemento de "vinho velho em garrafa nova" na recente profusão de análises da exclusão social. Seria incorreto sugerir que as nações em desenvolvimento não têm um entendimento social, político e econômico da pobreza. Desde a década de 1960, não tem havido escassez de literatura essencialmente fundamentada em um entendimento da pobreza baseado na exclusão social (Freire, 1972; Elliott, 1975; Stavenhagen, 1977; Sen, 1980). Entretanto, a força desse conceito contemporâneo está na idéia de exclusão como um ato deliberado de indivíduos, de grupos e do Estado.

A grande questão é saber se o conceito de exclusão social pode ser aplicado no âmbito global. Wolfe (1995) argumentou que, se por um lado os processos de globalização compeliram muitas nações para a inclusão num sistema global de produção, consumo, expectativas e normas culturais e políticas, por outro excluíram a maioria, alterando continuamente as regras do jogo. Em outro nível, os exames regionais da literatura sobre pobreza, privação e marginalização na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio reforçaram as dúvidas sobre a análise da exclusão social, reconhecendo, paralelamente, que o conceito poderia ser empregado na criação de um marco para a análise da pobreza.

Os exames foram céticos em relação à idéia de difundir os conceitos formulados nos países em desenvolvimento da Europa Ocidental. Exportar idéias dessa forma pode significar simplesmente colocar novos rótulos em abordagens antigas dos problemas sociais, desenvolvidas localmente, e ocultar outras causas da pobreza mais importantes do que a exclusão – tais como a heterogeneidade estrutural ou as condições em que as pessoas participam da economia e da sociedade. Pobreza e privação nem sempre estão associadas à falta de integração mas, freqüentemente, se ligam

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

estreitamente a processos estruturais nas economias e sociedades. Em muitos países e regiões, o desengajamento e o recolhimento têm sido uma forma de sobrevivência.

Ainda assim, o conceito de exclusão social pode ser útil, por permitir a integração de idéias desconexas sobre carência social e por ampliar a idéia de privação com maior atenção à pobreza como um processo que envolve agentes e instituições, esclarecendo a ação recíproca entre suas dimensões materiais e imateriais. Gore (1995) sugere que o valor e a relevância da abordagem da exclusão social para a análise de políticas em um contexto global são de natureza descritiva, analítica e normativa:

- *Descritiva.* Como descrição de um estado de coisas, a exclusão social reforça a definição da pobreza como uma privação relativa, oferecendo uma forma de definição da pobreza que é relevante em escala global, dadas as diferenças entre o que é considerado essencial nas diferentes sociedades.
- *Analítica.* Essa abordagem busca entender as relações entre pobreza, emprego produtivo e integração social. Pode ser aplicada de várias formas, levando, por outro lado, a diferentes conclusões políticas.
- *Normativa.* A abordagem normativa suscita questões sobre a natureza da justiça social, podendo fazer que se volte a atenção para a pergunta "igualdade entre quem"?

Os conceitos de justiça distributiva pressupõem a existência de uma comunidade na qual as pessoas detêm direitos. A exclusão social também focaliza aspectos relacionais – participação social inadequada, falta de integração social e ausência de poder. Gore (1995) argumenta, ainda, que o valor específico da abordagem está no fato de que ela oferece uma forma de reconceitualização e entendimento da carência social, na medida em que se dá a globalização das relações econômicas. O autor reconhece, entretanto, a necessidade de se modificar a análise da exclusão social, para que esta inclua as diferenças regionais e as dimensões globais dos processos da exclusão social. Na Europa Ocidental, o trabalho inicial sobre a exclusão social focalizava o mercado de trabalho, o emprego regular, a habitação decente e os serviços comunitários. Em outros contextos, questões mais abrangentes surgiram, tais como os movimentos internacionais de comércio,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ajuda e migração; o acesso aos fatores básicos da produção agrícola; os direitos civis e políticos e as práticas institucionais de exclusão. Essa perspectiva mais ampla aumenta a relevância do conceito para o entendimento da questão fundamental dos meios de vida nos países em desenvolvimento.

Como adaptar a análise aos países em desenvolvimento

Rodgers (1995) abordou a questão da adaptação da análise da exclusão social às realidades das economias em desenvolvimento, na qual a ênfase recairia sobre três formas de exclusão:

- *Exclusão do direito a bens e serviços que afetam os níveis de vida.* A exclusão do direito a bens e serviços públicos é freqüentemente uma questão de local, conhecimento, conexões e capacidade para pagar.
- *Exclusão do direito à sobrevivência.* A sobrevivência também é ameaçada pela exclusão do direito à terra e a outros ativos produtivos, ou aos mercados de bens. A terra é uma fonte de sobrevivência, bem como um meio de integração social. As razões da exclusão são a degradação da terra, a concentração da posse de terras e a expulsão de residentes locais em favor da exploração de recursos ou do turismo.
- *Exclusão do direito à segurança e aos direitos humanos.* A conquista de determinados direitos humanos básicos pode ser uma precondição para a superação da exclusão social. Por exemplo, o direito à liberdade de reunião e expressão é importante como base de uma mobilização eficaz para superar a exclusão.

Certamente, grande parte do discurso e das dimensões da análise da exclusão social desenvolvida num contexto da Europa Ocidental – habitação decente, proteção social no trabalho, sistemas de seguridade social e empregos "seguros" – tem relevância limitada para todos, exceto para uma pequena parcela das populações dos países em desenvolvimento. Para a maioria, a questão ainda se restringe às desigualdades e aos desequilíbrios gritantes que se tornaram institucionalizados e impermeáveis a décadas de iniciativas de desenvolvimento. A exclusão não é meramente material, receptiva ao regulamento por uma intervenção oportuna do Estado. Ela é

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

histórica, política, geográfica e freqüentemente racial, demandando, portanto, maior ação radical.

Vários grandes temas surgem quando uma análise da exclusão social é aplicada aos contextos dos países em desenvolvimento, a exemplo do que foi feito pelo Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas:

- A natureza profundamente hierárquica de muitos países em desenvolvimento, que reforça as condições históricas da exclusão.
- A influência dominante da modernização como uma estratégia de crescimento em muitos países em desenvolvimento desde a década de 1960, resultando em claros padrões de diferenciação socioeconômica e na exclusão de regiões e grupos sociais em sua totalidade.
- A exclusão endêmica, em muitos casos, da maior parte das populações, tanto das necessidades quanto dos direitos básicos.
- A exclusão arraigada de determinados grupos socioeconômicos ou étnicos como, por exemplo, as mulheres, os analfabetos e os povos indígenas.
- A exclusão geográfica de regiões que historicamente, ou por razões étnicas ou políticas, nunca estiveram no centro do desenvolvimento nacional.

A evidência sugere que a exclusão social propicia uma base de análise para um entendimento da pobreza menos focalizado exclusivamente na economia e capaz de explorar razões históricas, regionais e étnicas, entre outras, para explicar a pobreza relativa e a pobreza absoluta das pessoas. Essa evidência, além de exigir uma base analítica bem mais ampla que utilize as disciplinas de outras ciências sociais, também procura explicar por que determinados grupos são carentes em relação a outros grupos sociais, e as questões que terão de ser enfrentadas para que essa carência seja revertida.

Análise da exclusão social e da pobreza

Os analistas compararam a capacidade de análise da pobreza com a análise da exclusão social na abordagem dos problemas fundamentais dos pobres. Abbey (2000) argumenta que, uma vez que a pobreza é considerada um

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

fator multidimensional e não um fator restrito à carência de renda, há uma sobreposição significativa entre os dois termos. Algumas vezes, a exclusão é vista como uma faceta da pobreza e, outras, a pobreza é vista como uma faceta da exclusão. Um indivíduo pode ser excluído sem ter sido contabilizado entre os mais pobres – tal como acontece com as minorias socialmente excluídas, mas cujos membros podem estar em boa situação. Freqüentemente, entretanto, a exclusão é parte de uma armadilha da pobreza e pode implicar maior probabilidade de o indivíduo se afundar na pobreza.

Em um extremo, a exclusão social é considerada um elemento numa definição tacanha da pobreza como um meio de vida abaixo de um padrão mínimo. No outro extremo, a exclusão social pode ser vista como uma alternativa para a pobreza, para que se entenda a vida dos pobres. Como um conceito multidimensional da pobreza, a análise da exclusão social pode ampliar a análise tradicional da pobreza, ao introduzir aspectos de participação social e direitos dos cidadãos.

A exclusão social também está mais centrada nos processos de empobrecimento do que nas características da pobreza, o que permite uma análise causal. Seu foco está voltado para uma variedade de formas pelas quais as pessoas se tornam pobres e para modos como sua pobreza é institucionalizada, com sua conseqüente exclusão da participação ativa como cidadãos. Bourguignon (2000), por exemplo, sugere que a atenção excessiva ao conceito de pobreza absoluta em detrimento da pobreza relativa ou da exclusão social levou à formulação de políticas inadequadas. A análise da exclusão social contribui para ampliar a análise da pobreza, de modo que esta inclua o exame do papel da etnia, da ação do Estado, da falta de acesso à terra, ao crédito, e da privação de direitos políticos, sociais e trabalhistas no reforço da exclusão. Finalmente, a análise da exclusão social chama a atenção para a existência, em muitas sociedades, de determinados grupos sociais que sofrem exclusões múltiplas e auto-reforçáveis, com carências persistentes transferidas de geração a geração.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abbey, Joseph L. S. "Inclusion, Justice, and Poverty Reduction: Seminar Notes and Impressions", em Gudrun Kochendörfer-Lucius e Boris Plescovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Série do Workshop de Villa Borsig, 1999. Berlim: Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, Fórum de Políticas de Desenvolvimento, 2000.

Bourguignon, François. "Absolute Poverty, Relative Deprivation, and Social Exclusion", em Gudrun Kochendörfer-Lucius e Boris Plescovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Série do Workshop de Villa Borsig, 1999. Berlim: Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, Fórum de Políticas de Desenvolvimento, 1999.

De Haan, Arjan. "Social Exclusion: Toward a Holistic Understanding of Deprivation", em Gudrun Kochendörfer-Lucius e Boris Plescovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Série do Workshop de Villa Borsig, 1999. Berlim: Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, Fórum de Políticas de Desenvolvimento, 2000.

Elliott, Charles. *Patterns of Poverty in the Third World: A Study of Social and Economic Stratification*. Nova York: Praeger, 1975.

Freire, Paulo. *Pedagogy of the Oppressed*. Nova York: Seabury Press, 1972.

Gore, Charles. "Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion", em Gerry Rodgers, Charles Gore e Jose B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1995.

———. "Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy: A Synthesis of Findings". Genebra, 1996.

Maxwell, Simon e Peter Kenway. "New Thinking on Poverty in the UK: Any Lessons for the South?" Documento-síntese nº 9 sobre a Pobreza do ODI, Instituto de Desenvolvimento Ultramarino, Londres, 2000.

Rodgers, Gerry. "What Is Special about a Social Exclusion Approach?", em Gerry Rodgers, Charles Gore e Jose B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1995.

Sen, Amartya. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1980.

———. Development as Freedom. Nova York: Knopf, 2000.

Silver, Hilary. "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion", em Gerry Rodgers, Charles Gore e Jose B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Genebra: Instituto

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Internacional de Estudos Trabalhistas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1995.

Stavenhaven, Rodolfo. "Basic Needs, Peasants, and the Strategy for Rural Development", em Marc Nerfin (ed.) *Another Development: Approaches and Strategies*. Uppsala: Fundação Dag Hammarksjöld, 1977.

Wolfe, Marshall. "Globalisation and Social Exclusion: Some Paradoxes", em Gerry Rodgers, Charles Gore e Jose B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1995.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 8

A experiência da União Européia com políticas de inclusão social

Tony Atkinson

A compilação das lições extraídas das experiências da União Européia com políticas de inclusão social parte de um exame do desenvolvimento da política social européia que tem início na década de 1950 e culmina com as grandes inovações da Cúpula da UE realizada em Lisboa, no ano 2000. Em resposta às preocupações de que a dimensão social tivesse sido negligenciada, os chefes de Estado decidiram, em Lisboa, que a União Européia deveria adotar, para a década seguinte, a meta estratégica não apenas de se tornar "a economia mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento", mas também de alcançar "maior coesão social" (União Européia, 2000).

Após a Cúpula de Nice, em dezembro de 2000, acordou-se que a política social avançaria com base em um método aberto de coordenação, com as instituições da UE elaborando diretrizes e monitorando sua implementação por parte dos Estados membros. Dois elementos-chave desse processo foram o acordo sobre um conjunto comum de indicadores sociais para monitorar o desempenho e a exigência de que os Estados membros elaborassem planos nacionais de ação contra a pobreza e a exclusão social. O presente capítulo descreve a forma pela qual os Estados membros chegaram a um consenso sobre os indicadores comparativos de inclusão social no marco definido pela UE, analisa os princípios subjacentes à escolha dos indicadores e suas características e examina a formulação dos planos nacionais de ação e sua relação com as políticas de inclusão social. Este capítulo também examina o envolvimento de organizações da sociedade civil, o diagnóstico da exclusão social, a integração de gênero e os grupos minoritários no contexto da política da UE. Finalmente, o capítulo analisa as lições de políticas e

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

cooperação institucional extraídas da experiência da UE e sua aplicação à América Latina e Caribe.

O desenvolvimento de políticas de inclusão social na União Européia

A União Européia deve sua origem à Comunidade Européia do Carvão e do Aço instituída pelo Tratado de Paris, em 1951, com um órgão supranacional, a Alta Autoridade, encarregada de tomar decisões no interesse comum dos seis membros (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos). No transcorrer dos anos, novas comunidades foram criadas, o número de adesões aumentou sucessivamente, e o tratado de Maastricht criou a atual União Européia (UE), que entrou em operação em 1993. Atualmente há 15 Estados membros: Áustria, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Portugal, Suécia e Reino Unido, além dos seis membros fundadores. Em 2004, dez novos países deverão aderir à União Européia.[1]

As primeiras organizações da Comunidade Européia (CE) tinham poderes muito limitados na esfera social. A política social era considerada, em grande parte, um meio de eliminar as barreiras à mobilidade de mão-de-obra e garantir que as diferenças no custo da proteção social não impedissem a concorrência. A política social era relevante na medida em que contribuía para o sucesso da área de livre comércio da CE.

Entretanto, reconhecia-se, ao mesmo tempo, uma dimensão social das quatro liberdades de movimento – bens, serviços, capital e pessoas. Desde o início, havia a percepção de que as políticas econômicas e sociais estavam entrelaçadas. Embora a pressão relativa sobre os elementos sociais e econômicos tenha variado no correr dos anos, o papel dos fatores sociais continuou a ser reconhecido, na medida em que a integração econômica avançava. O relatório sobre a dimensão social do mercado interno comum afirmava que "o reconhecimento do aspecto social do mercado comum é fator-chave para o seu sucesso" (Comissão Européia, 1988, p. 7). O relatório final do Parlamento Europeu sobre as conseqüências sociais da

[1] Os dez novos membros são: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

União Econômica e Monetária (UEM) concluiu que "para que a UEM funcione e tenha seu trabalho reconhecido, não basta apresentar melhor desempenho macroeconômico... mas também garantir que os frutos de um crescimento mais rápido sejam suficientemente bem distribuídos entre regiões e grupos sociais... as políticas de coesão e as políticas macroeconômicas devem ser simultaneamente desenvolvidas" (Parlamento Europeu, 1994, p. xi).

Programas de ação social e combate à pobreza

Os programas sociais se desenvolveram progressivamente no correr dos anos, mas com uma série de marcos importantes. O primeiro data de 1972, quando os chefes de Estado reunidos na Cúpula de Paris resolveram que "atribuíam a uma ação enérgica na esfera social tanta importância quanto a que davam à obtenção da união econômica e monetária" (citado por Lintner e Mazey, 1991, p. 115). O consenso no sentido de que a Comunidade Européia precisava ir além de uma política social mínima refletia as preocupações de que os benefícios do mercado comum haviam sido distribuídos de forma irregular, o que ficou especialmente evidente nas desigualdades geográficas. A reforma do Fundo Social Europeu teve o objetivo duplo de combater o desemprego em regiões em declínio e reduzir os desequilíbrios no mercado de trabalho diretamente atribuídos às políticas da CE.

A Cúpula de Paris, em 1972, encarregou a Comissão Européia de produzir um Programa de Ação Social. Adotado em janeiro de 1974, o programa reconhecia que as Comunidades Européias tinham responsabilidades independentes na formulação das políticas sociais e concordava com a implementação, em cooperação com Estados membros, de medidas específicas de combate à pobreza. Após um complicado período de gestação, o Primeiro Programa Europeu de Combate à Pobreza foi criado, em julho de 1975, como uma série de sistemas e estudos-piloto permanece. A crise do petróleo de 1973 e as questões constitucionais suscitadas por um esforço dessa natureza dificultaram a decolagem do programa (Dennett *et al.*, 1982).

O programa incluía uma série de projetos de ação local e sete estudos transnacionais. Os projetos locais envolviam iniciativas de ação comunitária

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

em um distrito da cidade de Bruxelas; um projeto dinamarquês para assegurar a integração de mendigos; projetos de assistência a famílias sem teto e a pessoas que viviam em alojamentos temporários; centros diurnos para famílias em Liverpool e Londres; um festival em Edimburgo acessível aos moradores locais carentes e programas para o desenvolvimento de comunidades rurais, atividades em prol dos direitos ao bem-estar, projetos de assistência a viajantes e ajuda a mulheres vítimas de violência física na Irlanda. Os projetos transnacionais abrangiam a percepção da pobreza, a eficácia da política social para combatê-la, e a sua persistência especialmente entre populações nômades. Originalmente acordado para durar dois anos, o programa foi posteriormente prorrogado até 1980.

Na decisão do Conselho de 1975, que instituiu o programa, os pobres eram definidos como pessoas "cujos recursos são tão limitados, a ponto de excluí-las do meio de vida minimamente aceitável nos Estados membros em que vivem". O relatório de 1981 sobre o programa de combate à pobreza representou um novo ponto de partida para a Comissão Européia, ao apresentar uma estimativa estatística da extensão da pobreza na Comunidade Européia, com base em uma linha de pobreza concreta de 50% da renda média do Estado membro. Segundo essa estimativa, 36,8 milhões de pessoas viviam na pobreza na Comunidade Européia em 1975. Esse fator de extrema importância resultou na autorização de um segundo programa para o período de 1985-1988.

O segundo programa autorizava a Comissão Européia a adotar três tipos de iniciativas:

- Promover pesquisas sobre novos métodos para ajudar as pessoas pobres ou suscetíveis à pobreza, com ênfase na maior participação das pessoas envolvidas e focalizando os problemas comuns a vários Estados membros.
- Disseminar e trocar conhecimento sobre medidas de combate à pobreza.
- Coletar, regularmente, dados comparáveis sobre a pobreza.

Essas iniciativas foram adotadas pelo Programa Comunitário para a Integração Social e Econômica dos Grupos Menos Privilegiados (1989-1994) – conhecido como Pobreza 3 – instituído por Decisão do Conselho

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

em julho de 1989. Seu âmbito e suas metas foram descritos em um relatório da Comissão Européia (1993b, p. 40): "Obviamente, o Pobreza 3 não pretende nem está apto a combater todos os aspectos da pobreza na Comunidade, uma vez que as atividades e políticas a serem implementadas nessa área são de responsabilidade dos Estados membros e de suas autoridades nacionais, regionais e locais. Seu propósito é promover a experimentação com novas estratégias de combate à pobreza e, assim, contribuir para a identificação de boas práticas, incentivar políticas e estimular o debate público."

O programa concentrou seus recursos em 41 projetos locais, ligados por uma rede transnacional. Esses projetos incluíam 29 modelos em grande escala de projetos de ação, que demonstravam o potencial de um enfoque integrado na privação e na exclusão baseadas em área, e 12 projetos de menor envergadura com foco em técnicas inovadoras (Comissão Européia, 1993c).

Um Observatório de Políticas Nacionais de Combate à Exclusão foi criado em 1990. Os membros redigiam relatórios sobre políticas nacionais relevantes para a exclusão social. O coordenador resumia os relatórios, identificando questões de interesse comum e extraindo implicações para a política social européia (Room, 1992). Até certo ponto, esses relatórios podem ser considerados precursores das seções analíticas dos planos nacionais de ação de combate à exclusão social.

A década de 1990 testemunhou grandes acontecimentos na Comunidade Européia. O Tratado de Maastricht instituiu a União Européia, e foi criada a moeda comum (o euro). Mas a política social, limitada ao Protocolo e ao Acordo sobre Política Social (assinado por 11 dos 12 Estados, com a dissenção do Reino Unido), não foi tão bem-sucedida. A Comissão Européia elaborou um Livro Verde de consulta, contendo as opções de política social (Comissão Européia, 1993a). Foram elaborados planos de ação social para os períodos de 1995-1997 e 1998-2000, destinados a promover o emprego e construir uma sociedade integradora. Mas Pakaslahti (1996, p. 29) descreve muito bem esta década como a década da "paralisação da política social". Esse fato pode ter sido o resultado das cicatrizes deixadas pelos desacordos em relação ao capítulo social do processo de Maastricht; pode ter refletido as preocupações dos Estados membros com as restrições fiscais necessárias para atender aos critérios da

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

união monetária; ou pode ser que a política social tenha carecido de defensores eficazes entre os líderes políticos da Europa.

A situação mudou drasticamente no Conselho Europeu de Lisboa, realizado em março de 2000, quando os chefes de Estado decidiram que a União Européia deveria adotar, para a década seguinte, a meta estratégica não apenas de se tornar "a economia mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento", mas também de alcançar "maior coesão social". Essa abordagem refletia o sentimento de muitos de que a dimensão social merecia maior prioridade. A linguagem nem sempre é precisa. "Coesão social" pode ser interpretada como um conceito mais geral do que "inclusão social", embora os termos sejam freqüentemente empregados como sinônimos. A inclusão social, em si, tem diferentes significados para diferentes pessoas. A ampla coalizão de apoio pode efetivamente refletir a ambigüidade latente do termo. Mas há poucas dúvidas de que tanto coesão social quanto inclusão social têm uma ressonância positiva.

No final de 2000, na Cúpula de Nice, um método aberto de coordenação foi adotado para o avanço da política social, com base no reconhecimento de que a política social continua a ser de responsabilidade dos Estados membros. O método aberto adota uma abordagem de "gestão por objetivos, pela qual as instituições da UE elaboram diretrizes e monitoram sua implementação por parte dos Estados membros" (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000, p. 83). A Comissão Européia foi solicitada a informar anualmente o progresso alcançado, com base em indicadores sociais mutuamente acordados e comparáveis. Como no caso do emprego, que requer um processo semelhante de coordenação aberta, ficou decidido que cada Estado membro deveria implementar um plano nacional de ação de dois anos. Os 15 membros apresentaram seus primeiros planos nacionais de ação para o combate à pobreza e pela inclusão social em junho de 2001, e a rodada seguinte de apresentações foi marcada para julho de 2003.

Com base nos indicadores e planos nacionais de ação, os Estados membros da CE deveriam produzir o "Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social". O primeiro desses relatórios foi publicado no final de 2001 (Comissão Européia, 2002). As comparações de desempenho ajudam a identificar os países nos quais a política precisa ser reconsiderada – e podem resultar em acordos sobre metas para toda a UE.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Embora a Constituição européia seja objeto de debate, parece provável que a política social prossiga nas linhas acima descritas, com os Estados membros assumindo a responsabilidade, mas a UE definindo os objetivos gerais e orientando as políticas nacionais por meio de um processo semelhante ao método aberto de coordenação e aos planos nacionais de ação. Os indicadores comparativos de inclusão social e os planos nacionais de ação desempenham um papel primordial nesse processo, como veremos a seguir.

Indicadores comparativos de inclusão social na Europa

Entender os indicadores sociais no contexto do papel que desempenham no esforço europeu em prol da inclusão social requer um entendimento do princípio de subsidiariedade que rege a definição da política social na União Européia.

O princípio de subsidiariedade é freqüentemente mal interpretado. A literatura das finanças públicas sobre a descentralização analisa a atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo, particularmente entre o nível federal (neste contexto, a União Européia) e o nível local (os Estados membros). Alguns sustentam que as funções deveriam ser atribuídas aos governos locais, nos quais há diferenças marcantes nas preferências entre as zonas locais. A subsidiariedade, então, daria liberdade a cada Estado membro para determinar o grau de proteção social, com base nas preferências declaradas de seu eleitorado. Alguns países optariam por uma política altamente redistributiva, com impostos associados mais elevados, enquanto outros ofereceriam níveis mais baixos de segurança social.

Não é isso que contempla o Artigo 3b do Tratado da União Européia, ao dispor que "a Comunidade intervirá, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, apenas se – e na medida em que – os objetivos da ação proposta não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados membros mas, em virtude da dimensão ou dos efeitos da ação proposta, puderem ser mais bem-sucedidos no nível comunitário". Isso não dá aos governos liberdade para determinar os objetivos da política redistributiva. A liberdade dos Estados membros reside na escolha dos meios pelos quais os objetivos comuns deverão ser alcançados. Citando Leibfried e Pierson (2000, p. 268), "os estados nacionais do bem-estar continuam a ser as

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

principais instituições da política social européia, mas no contexto de uma política restritiva de camadas múltiplas".

É aqui que entram em cena os indicadores sociais, que incorporam os objetivos mutuamente acordados. O processo de coordenação aberta envolve a elaboração de diretrizes pela UE, a definição de indicadores quantitativos e qualitativos a serem aplicados em cada Estado membro e o monitoramento periódico dos indicadores. No Conselho de Nice, a Comissão Européia foi solicitada a monitorar a implementação da agenda social e a desenvolver uma classificação anual do progresso alcançado. Essa iniciativa requeria um acordo sobre um conjunto de indicadores que, aplicados a todos os Estados membros de forma comparativa, permitiria que a Comissão pudesse afirmar, por exemplo, que o nível de pobreza financeira é de 15% no país A, mas de 10% no país B, ou que a pobreza no país A agora é de 15%, em comparação aos 20% registrados há cinco anos.

Princípios para a criação de indicadores sociais em toda a Europa

A fim de chegar rapidamente a um acordo sobre um conjunto comum de indicadores, o Comitê de Proteção Social da UE criou um Subgrupo de Indicadores Sociais. A presidência belga, encarregada de inspecionar o processo, incumbiu uma equipe internacional de elaborar um relatório sobre o plano dos indicadores sociais (Atkinson *et al.*, 2002). Refletindo o grau do acordo entre os especialistas, o relatório do subgrupo (Comissão Européia, 2001) foi inicialmente aceito pelo Comitê de Proteção Social e posteriormente pelo Conselho de Emprego e Assuntos Sociais, em dezembro de 2001. Esse acordo representou uma conquista significativa. Os indicadores, que atualmente constituem a base para a formulação de políticas pela UE, são descritos mais detalhadamente abaixo.

Indicadores de resultados. A equipe internacional iniciou seus trabalhos examinando os princípios a serem aplicados na criação dos indicadores de inclusão social na UE (Atkinson *et al.,* 2002). Muitos indicadores sociais medem insumos, tais como o nível de taxas de substituição nos planos de pensão, o número de médicos *per capita*, ou o número de professores para cada 100 alunos. Os indicadores sociais, entretanto, precisavam focalizar o desempenho social, isto é, os resultados e não os insumos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O enfoque em resultados reflete o princípio da subsidiariedade. Os Estados membros chegaram a um acordo sobre os indicadores de avaliação de desempenho, mas são livres para escolher os métodos para a consecução desses objetivos. Um Estado membro pode obter baixas taxas de pobreza por meio de políticas ativas de mercado de trabalho e outro por meio de transferências sociais. Em um Estado membro, o treinamento pode estar associado à aprendizagem profissional; em outro, fazer parte do sistema escolar. A finalidade dos indicadores, portanto, é mensurar os resultados sociais e não os meios empregados para alcançá-los.

Vários princípios foram importantes na elaboração dos indicadores. O primeiro é que um indicador deve captar a essência do problema e adotar uma interpretação normativa clara e aceita. A tradução das metas de política em medidas quantitativas requer um enfoque em aspectos de interesse central para o problema, em detrimento de outros. Os indicadores devem ser formulados de maneira a permitir que as metas nacionais sejam definidas e o desempenho, avaliado. Também devem ser considerados significativos, por todos os usuários, e ter uma validade intuitiva. Isso implica que os princípios gerais do método empregado devem ser compreensíveis. Para tanto, é importante que se adote uma abordagem participativa na criação dos indicadores de desempenho que envolva as pessoas suscetíveis à exclusão social e organizações que representem seus pontos de vista.

O segundo princípio é que um indicador deve ser confiável e estatisticamente validado. Um indicador deve ser mensurável, de modo a contar com o apoio geral. Os dados empregados têm de ser considerados estatisticamente confiáveis, evitar ajustes arbitrários e ser validados, na medida do possível, em relação a outras provas. Os indicadores obtidos no nível europeu devem ser cotejados com informações disponíveis sobre cada um dos Estados membros. Qualquer indicador envolverá, necessariamente, um certo grau de erro – as circunstâncias dos que sofrem carência social estão entre as mais difíceis de ser mensuradas em termos estatísticos – mas não deve ser sistematicamente parcial ou submetido a flutuações imprevisíveis ou inexplicáveis. Deve-se ter um cuidado especial ao empregar indicadores expostos a alterações por razões não relacionadas com a política social, tal como as que são sensíveis ao ciclo econômico. Isso se aplica tanto aos valores dos indicadores quanto aos critérios que estão sendo utilizados: por exemplo, uma linha de pobreza definida como uma porcentagem da renda média.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O terceiro princípio é que um indicador deve ser sensível a intervenções eficazes de políticas, mas não passível de manipulação. Uma medida de pobreza que não registre mudanças apesar das melhorias genuinamente ocorridas na situação dos pobres é enganosa e politicamente inaceitável. Os indicadores devem ser criados de forma a permitir sua vinculação com iniciativas de políticas e, ao mesmo tempo, minimizar a tentação dos Estados membros de melhorar sua pontuação por meio de mudanças artificiais de política.

O quarto princípio é que um indicador deve ser mensurado de forma suficientemente comparável em todos os Estados membros e ser compatível, na medida do possível, com as normas aplicadas internacionalmente. De modo geral, não é possível conseguir uma comparação perfeita, pois embora os dados sejam harmonizados nos Estados membros, as variações na estrutura institucional e social podem afetar sua interpretação. O objetivo deveria ser a obtenção de um nível aceitável de comparação. Isso afeta a escolha dos indicadores. Por exemplo, um indicador de pobreza deveria ser eqüitativo entre países com níveis populacionais rurais diferentes e, portanto, com graus distintos de produção para consumo doméstico.

O quinto princípio é que um indicador deve ser passível de atualização e revisão. Na área macroeconômica, os políticos se acostumaram a receber informações extremamente atualizadas. Entretanto, no que se refere à inclusão social, a obtenção de dados nessas condições é uma tarefa bem mais complexa. O Plano Nacional de Inclusão Social de Portugal, de junho de 2001 (Portugal, 2001), indicava que os dados mais recentes sobre pobreza previram mudanças importantes no mercado de trabalho e na política social que, segundo se acreditou, haviam tido um grande impacto. A revisão não apenas dos dados, mas também dos conceitos subjacentes, é igualmente importante na presença de avanços no entendimento e de mudanças em questões políticas.

O sexto princípio é que a mensuração de um indicador não deve impor um fardo excessivamente pesado aos Estados membros, às empresas ou aos cidadãos. Na concepção dos indicadores sociais se deveria, sempre que possível, fazer uso de informações já disponíveis. Quando novas informações se tornassem necessárias, elas deveriam ser obtidas, na medida do possível, por meio dos instrumentos existentes – por exemplo, acrescentando-se perguntas a pesquisas já existentes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Portfólio de indicadores. Outro conjunto de princípios foi aplicado à composição de todo o portfólio de indicadores. Um desses princípios é que ele deve apresentar equilíbrio nas diferentes dimensões. Nenhum conjunto de indicadores pode ser exaustivo, e uma gama excessivamente ampla de indicadores reduz a transparência. Com um conjunto de indicadores há o risco de se perder a credibilidade se os Estados membros puderem simplesmente escolhê-los em uma longa lista. Assim, há que se fazer uma seleção. É importante que o portfólio de indicadores conte com um apoio geral, como uma representação equilibrada das preocupações sociais da Europa. A seleção deve, portanto, assegurar que todas as principais áreas de interesse sejam cobertas, e levar em conta as diferenças entre os Estados membros no que se refere à importância atribuída às diferentes áreas. Alguns países podem estar particularmente preocupados com a precariedade do mercado de trabalho e outros, com a redução da pobreza infantil.

O segundo princípio é que os indicadores devem manter coerência entre si e ter, individualmente, um peso proporcional no portfólio. O termo "proporcional" se refere ao fato de que a interpretação do conjunto de indicadores se torna bem mais fácil quando os componentes individuais apresentam graus de importância que, embora não sejam exatamente iguais, tampouco são muito diferentes. Seria difícil entender um conjunto de indicadores de medidas de importância fundamental, como taxas nacionais de pobreza, com dados que normalmente seriam considerados de interesse mais especializado ou local.

O último princípio é que o portfólio de indicadores deve ser o mais transparente possível e de fácil acesso para o cidadão. Há grande confusão, por parte do público, no que se refere à forma e às finalidades dos indicadores sociais. Assim, é importante que, conforme afirmou a Comissão, os indicadores sejam de fácil leitura e compreensão (Comissão Européia, 2000, p. 9). Os indicadores devem ser compreensíveis para toda a sociedade civil, e não apenas para os estatísticos.

Indicadores adotados pela União Européia

Os dez indicadores básicos adotados pela União Européia em seu Conselho de dezembro de 2001 estão resumidos no Quadro 8.1. Sete deles foram

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

decompostos por idade ou outras características, de forma que cerca de 50 números são solicitados como indicadores básicos.

Três dos dez indicadores estão relacionados com a pobreza. O indicador 1 se refere ao alcance da pobreza entre subgrupos populacionais. O indicador 3 analisa a dinâmica da privação, medindo a persistência da pobreza e, ao mesmo tempo, reconhecendo a grande volatilidade na situação dos pobres (evitar a pobreza em um ano anterior não significa que a pessoa tenha escapado da pobreza persistente). O indicador 4 está relacionado com a profundidade da pobreza, mas reconhece os problemas de mensuração com a lacuna de pobreza. Uma vez que a lacuna média de pobreza pode ser indevidamente influenciada por casos em que a renda não tenha sido corretamente mensurada, o indicador adota a lacuna de pobreza mediana. Todos esses indicadores refletem mais de duas décadas de preocupação da UE com a mensuração da pobreza financeira.

Quadro 8.1 Indicadores básicos de inclusão social na União Européia

	Indicador	Definição	Decomposição	Decomposição por gênero
1a	Baixa taxa de renda após transferências por idade	Porcentagem de pessoas que vivem em lares nos quais a renda total é 60% inferior à média nacional	Total e por cinco faixas etárias	Sim
1b	Baixa taxa de renda após transferências por tipo de atividade	Ver 1a	Por tipo de atividade (cinco categorias)	Sim
1c	Baixa taxa de renda após transferências por tipo de domicílio	Ver 1a	Por tipo de domicílio (11 categorias)	Não
1d	Baixa taxa de renda após transferências por posse de moradia	Ver 1a	Por posses (duas categorias)	Não
1e	Teto de renda baixa	Valor dos 60% da renda mediana em euros ou paridade do poder de compra		Não se aplica
2	Distribuição de renda	Relação entre os 20% de renda mais alta e os 20% de renda mais baixa na distribuição de renda		Não

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(Continuação do Quadro 8.1)

	Indicador	Definição	Decomposição	Decomposição por gênero
3	Persistência de renda baixa	Porcentagem de pessoas no corrente ano (n) e em pelo menos dois dos anos n-1, n-2, n-3 que vive em lares nos quais a renda total é inferior a 60% da renda média nacional		Sim
4	Lacuna relativa da renda baixa mediana	Diferença entre a renda mediana das pessoas de baixa renda e o teto de baixa renda, expressa como porcentagem do teto de baixa renda		Sim
5	Coesão regional	Coeficiente de variação das taxas de emprego entre as regiões		Não
6	Taxa de desemprego de longa duração	Total de pessoas desempregadas durante 12 meses ou mais, expresso como porcentagem da população ativa total		Sim
7	Pessoas que vivem em lares em que ninguém trabalha	Pessoas menores de 65 anos (ou 60) que vivem em lares qualificados onde ninguém trabalha; lares qualificados são aqueles onde há pessoas entre 25 e 64 anos (ou 59), ou 18 e 24 anos, que estudam ou não.		Não
8	Pessoas que abandonaram a escola cedo e não estão recebendo educação ou treinamento	Porcentagem de pessoas entre 18-24 anos que atingiram o nível de educação de ESCED 2 (Classificação Internacional Padrão da Educação) ou inferior e que não estão recebendo nenhum tipo de educação ou treinamento		Sim
9	Expectativa de vida ao nascer	Expectativa de vida ao nascer		Sim
10	Percepção do próprio estado de saúde	Relação da porcentagem de pessoas nos quintis inferior e superior (por renda) da população com 16 anos ou mais que qualificam seu estado de saúde como ruim ou muito ruim		Sim

Fonte: Comissão Européia (2001).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O indicador 2 é uma medida de desigualdade de renda. Do ponto de vista da inclusão social, há uma preocupação distinta com a lacuna entre os que estão na base e os que se situam no topo da distribuição. O caso foi adequadamente exposto por um escritor bem mais antigo preocupado com a coesão social. Platão argumentou que "se um Estado quiser evitar [...] a desintegração civil [...] não se deve permitir que a pobreza e a riqueza extremas aumentem em qualquer seção do conjunto dos cidadãos, uma vez que ambas conduzem ao desastre. É por esse motivo que o legislador deve anunciar, agora, os limites aceitáveis de riqueza e pobreza" (citado por Cowell, 1977, p. 26). Para a União Européia como um todo, a relação das proporções de quintis se encontra em torno de 5, o que poderia contrastar com as cifras superiores a dez em alguns países latino-americanos (BID, 1998, p. 12).[2]

Três dos indicadores estão relacionados com o emprego. A taxa de desemprego de longo prazo reflete as questões relativas à persistência. Os outros dois indicadores merecem algum comentário. O indicador 7, referente a famílias em que nenhum membro trabalha, tem sido criticado por identificar um grupo altamente heterogêneo, cuja situação econômica pode ser muito diferente. O indicador inclui, por exemplo, mulheres que nunca participaram da força de trabalho remunerada, e homens que estão desempregados há muito tempo. Entretanto, a redução do desemprego não deve ser vista como uma meta instrumental. Se a preocupação é no sentido de que o desemprego leva à pobreza financeira, então é a pobreza financeira que deveria ser mensurada. O desemprego é justificado como um indicador, porque há uma preocupação intrínseca com o emprego como uma força para a inclusão social.

O indicador 5 está relacionado com a coesão regional. Por que é correto considerar diferenças regionais no emprego mas não diferenças regionais nas taxas de pobreza? Por que o enfoque recai sobre o emprego e não sobre o estado de saúde? Por essa razão, o relatório elaborado para a presidência belga (Atkinson *et al.*, 2002) recomendava que se fornecessem informações regionais para todos os indicadores de inclusão social quando elas fossem significativas e os dados permitissem uma desagregação confiável. Haveria,

[2] Cabe observar que os estudos da UE e do BID baseiam-se em definições diferentes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

assim, uma coluna adicional no Quadro 8.1 para os dados regionais. Isso atribuiria maior importância à dimensão regional, que tem um significado considerável para os Estados membros.

O indicador 8 faz referência à educação, e os indicadores 9 e 10, à saúde. Embora as diferenças entre os Estados membros no indicador 9 – expectativa de vida ao nascer – sejam relevantes para a coesão social na União Européia, elas não o são para a inclusão social dentro de um país. Um país pode apresentar taxas de mortalidade mais elevadas do que outro em razão de diferenças na alimentação, no número de fumantes ou em outras diferenças de comportamento, mas isso não pressupõe, necessariamente, um problema de inclusão social nesse país. No caso da saúde, o fator preocupante não é a mortalidade como tal, mas a mortalidade diferencial com base em características socioeconômicas ou de outra natureza. O indicador 10 tenta captar essas diferenças em relação a morbidade.

Em resumo, a experiência na criação de indicadores sociais tem demonstrado que, em vista da vontade política de se chegar a um acordo, é possível obter um conjunto de indicadores sociais comuns que possam ser aplicados de forma comparável em diferentes países. Entretanto, ainda há muito a ser feito. Em particular, o Subgrupo de Indicadores apontou para a necessidade de se desenvolverem indicadores para os sem-teto e para a falta de moradia digna.

Planos nacionais de ação para inclusão social (2001 e 2003) no quadro da UE

Os planos nacionais de ação contra a pobreza e a exclusão social constituem uma parte essencial do atual processo de inclusão social da UE. Esta seção examina alguns dos principais elementos dos 15 planos apresentados em junho de 2001, muitos dos quais constituem documentos substanciais. Os planos variam em extensão – do plano de 128 páginas da Espanha, ao plano da Alemanha, com metade desse volume – e, em conjunto, totalizam cerca de 1.200 páginas (para maiores detalhes, os planos estão disponíveis na página da UE na Internet; ver referências). Os Estados membros definiram metas e indicadores específicos para o mercado de trabalho em seus planos nacionais de ação para o emprego.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Os Estados membros tiveram apenas cerca de seis meses para elaborar seus planos nacionais de ação contra a pobreza e a exclusão social. Os planos deveriam adotar uma estrutura acordada, contemplando quatro objetivos:

Objetivo 1a	Medidas de políticas voltadas para o emprego.
Objetivo 1b	Acesso a recursos, direitos, bens e serviços.
Objetivo 2	Prevenção dos riscos de exclusão.
Objetivo 3	Ações em favor dos mais vulneráveis.
Objetivo 4	Mobilização de todos os atores relevantes.

No escopo dessa estrutura abrangente, os planos variam consideravelmente em termos de escala e alcance. Os planos nacionais de ação para o emprego forneceram um precedente, mas a inclusão social não está tão bem definida como o emprego. Vários planos oferecem descrições gerais da abordagem dos países à proteção social; outros discutem, detalhadamente, mudanças legislativas recentes. Alguns planos propõem novas medidas; outros se referem a estratégias em curso. Alguns planos apresentam metas explícitas; outros expressam aspirações gerais.

Os planos também diferem no tocante a estilo e contêm quantidades variadas de informações estatísticas. O plano da Espanha, por exemplo, apresenta um conjunto de estatísticas básicas para cada título. No título "acesso à habitação", por exemplo, há dados sobre o número de unidades habitacionais que não atendem aos padrões mínimos, número de moradias em ruínas, número de pessoas que vivem em favelas e número de pessoas que vivem nas áreas carentes das grandes cidades (em cada caso, com uma referência à fonte dos dados). Essas informações são seguidas de dados sobre os gastos do governo (gastos reais referentes ao ano de 2000 e previsão de gastos para o período de 2001-2003), sob títulos como, por exemplo, a erradicação de favelas.

A elaboração dos planos e, de forma mais geral, o método aberto de coordenação, contribuíram para o desenvolvimento de uma política mais unificada contra a exclusão social. A natureza multidimensional dos indicadores não apenas reflete o fato de que a exclusão é um conceito multidimensional, como também destaca a necessidade de cooperação entre os órgãos governamentais. A sobreposição entre os planos nacionais de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ação para o emprego é um exemplo claro. A redução do desemprego de longo prazo e da falta de empregos requer uma ação conjunta dos Ministérios de Trabalho e Assuntos Sociais. Todos os indicadores de inclusão social envolvem, potencialmente, ação conjunta por parte de diferentes organizações, e uma das funções latentes do método aberto é promover a coordenação não só entre os países mas também nos próprios países.

A necessidade de coordenação governamental levanta a questão do papel dos governos regional e local. A extensão da devolução de responsabilidade varia entre os Estados membros, mas os planos nacionais de ação e os indicadores sociais propiciam um enfoque para todos os níveis de governo. O plano de ação da Espanha, de 2001, descreve como "inédita" a elaboração de um documento que reúne, para o país como um todo, as diferentes áreas de ação para a inclusão social. Enquanto os Estados membros definiam metas nacionais na rodada de 2003, os governos de nível mais baixo estavam preocupados em monitorar o desempenho local.

A União Européia foi incisiva ao envolver os parceiros sociais (organizações de empregadores e sindicatos) e a sociedade civil na elaboração dos planos de ação. A comissão trabalhou para envolver as partes interessadas, chegando mesmo a organizar uma série de seminários bilaterais sobre o processo de inclusão social. Os Estados membros também envidaram esforços nesse sentido. O grupo de trabalho finlandês, por exemplo, promoveu audiências para organizações do setor terciário e outros grupos interessados. O governo irlandês, por sua vez, publicou um anúncio nos jornais nacionais solicitando apresentações e organizou uma mesa-redonda a pedido de organizações comunitárias e de voluntários. O processo belga, adotando o modelo do *Relatório Geral sobre Pobreza* inicial, procurou abrir um diálogo com as pessoas excluídas e as organizações que falam em nome dos pobres.

Os planos de ação de 2001 foram elaborados antes do acordo sobre indicadores comuns, motivo pelo qual não empregaram, de maneira uniforme, os indicadores mostrados no Quadro 8.1 (embora vários desses indicadores estivessem presentes no *Relatório Conjunto sobre Inclusão Social*). Não obstante, uma clara convergência pode ser percebida na análise, que reflete, sem dúvida, as discussões que se fariam simultaneamente no Subgrupo de Indicadores do Comitê de Proteção Social. Alguns dos principais pontos são resumidos no Quadro 8.2.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 8.2 Principais pontos dos planos nacionais de ação europeus contra a pobreza e a exclusão social

Alemanha	Primeiro *Relatório sobre Pobreza e Riqueza* do governo publicado em abril de 2001; focaliza o estado de bem-estar social e a prevenção de ciclos de pobreza.
Áustria	Focaliza uma política de economia integrada, emprego e bem-estar; com base em medidas, mas anuncia alguns novos desdobramentos de política.
Bélgica	Focaliza medidas recentes de política; abordagem do estado de bem-estar ativo; integração no mercado de trabalho como elemento-chave.
Dinamarca	Destaca o desenvolvimento de um mercado de trabalho integrador como o melhor caminho para a inclusão social; enfatiza a garantia do apoio financeiro e a melhoria das condições de vida para a maioria dos grupos vulneráveis.
Espanha	Focaliza o componente emprego da proteção social; a natureza multidimensional da exclusão dificulta a implementação de uma política de inclusão coerente.
Finlândia	Preserva a estrutura básica do sistema de seguridade social e, ao mesmo tempo, atribui maior ênfase à supremacia do trabalho.
França	Amplia e complementa a abordagem que se buscava desde 1998; estratégia dupla baseada no acesso ao emprego e na mobilização de direitos sociais.
Grécia	Inclui um grande número de medidas na área política, com três respostas: desemprego e transição para novas condições econômicas, formulação de uma política social e manipulação da informação.
Irlanda	Parte da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, que foi criada em 1997 e estava sendo revisada quando da elaboração do plano de ação.
Itália	Toma como base o Plano de Ação Social de abril de 2001; integra uma nova política de planejamento; destaca uma abordagem descentralizada, baseada em parcerias e multissetorial, e o reequilíbrio dos gastos públicos com proteção social.
Luxemburgo	Focaliza um Estado social ativo, que garante renda suficiente a todos, promove a integração no mundo do trabalho e a prevenção de crises.
Países Baixos	Focaliza a segurança no emprego e garantia de renda, com benefícios e salário-mínimo indexados aos salários.
Portugal	Destaca a inclusão social; define objetivos quantitativos com vistas a erradicar a pobreza infantil e reduzir a pobreza em geral.
Reino Unido	Estratégia de longo prazo abordando questões relacionadas com o ciclo de vida; forte compromisso com o emprego como a porta de saída da pobreza; compromisso de erradicar a pobreza infantil no prazo de 20 anos.
Suécia	Promove uma sólida política de empregos como fundamental no combate à pobreza; o governo se compromete a aumentar ainda mais a taxa de emprego (meta de 80% até 2004) e reduzir à metade a dependência da assistência social até 2004.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Análise do Relatório Conjunto sobre Inclusão Social

O *Relatório Conjunto sobre Inclusão Social,* elaborado pela Comissão Européia, avaliou os planos nacionais. Após uma série de reuniões bilaterais, o relatório conjunto foi apresentado no Conselho de Laeken e publicado em 2002 (Comissão Européia, 2002).

Ao diagnosticar os aspectos determinantes da pobreza, o relatório conjunto destaca os fatores macroeconômicos, mais especificamente a taxa global de emprego. A tese central é que "a principal causa da exclusão é a falta de emprego" (Resumo da Espanha). Altas taxas de emprego são consideradas um grande inibidor da pobreza na Áustria, Dinamarca, Suécia e Reino Unido. Baixas taxas de emprego, ao contrário, são vistas como uma das causas da pobreza na Grécia e Itália. O relatório conjunto estabelece uma distinção clara entre (baixo) emprego e (alto) desemprego. Observa, ainda, o relatório, que altas taxas de desemprego agravam a pobreza na Bélgica, França, Alemanha, Itália, Grécia e Espanha. O desemprego é afetado por políticas macroeconômicas de curto prazo, bem como por fatores estruturais, e uma economia em crescimento é vista como um fator positivo para a redução da pobreza na Áustria, Dinamarca, França, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia e Reino Unido.

A associação positiva de crescimento e emprego com a redução da pobreza é importante tanto para a previsão da evolução da pobreza na União Européia quanto para a formulação de políticas. Ao mesmo tempo, reconhece-se que o emprego não é, necessariamente, garantia de inclusão. No caso da França, o relatório conjunto observa que "embora a pobreza e a exclusão estejam, em sua maior parte, associadas ao desemprego, as pessoas empregadas também podem ser afetadas" (Comissão Européia, 2002, p. 115). No caso da Itália, o relatório conjunto observa que o bem-estar baseado na família produz um efeito negativo no emprego feminino, mas também um efeito reverso: a expansão do emprego feminino pode reduzir o bem-estar baseado na família. No curto prazo, o crescimento econômico poderia deixar para trás aquelas pessoas que se encontram nos níveis mais baixos, de modo que o crescimento poderia levar ao aumento da pobreza relativa. No caso da Irlanda, o relatório conjunto destaca uma crescente disparidade na renda (Comissão Européia, 2002, p. 121).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O segundo elemento-chave na análise do relatório conjunto é o papel da proteção social. Sistemas globais de prevenção social são identificados como fatores positivos para a redução da pobreza na Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Luxemburgo e Suécia. Foram identificadas melhorias na cobertura (Espanha) e nos níveis de benefícios referentes aos salários médios (Países Baixos). No Reino Unido, a persistência das desigualdades em termos de renda e pobreza, a despeito do emprego sólido, está associada a deficiências na proteção social.

Uma revisão dos planos nacionais de inclusão social

Os planos nacionais diferem na forma como abordam as políticas. Muitos se referem a políticas existentes, o que em alguns casos significa que há uma referência geral à abordagem nacional da proteção social e da geração de emprego, freqüentemente com remissões recíprocas em relação ao plano nacional de ação para o emprego. Em outros casos, os países já adotaram uma estratégia explícita para combater a pobreza e a exclusão social. A Irlanda lançou sua estratégia de combate à pobreza em 1997. Em julho de 1998, a França aprovou uma lei descrita como "o verdadeiro avanço na política francesa para combater a pobreza e a exclusão" (Comissão Européia, 2002, p. 117). Os planos de coalizão de Luxemburgo para o período de 1999-2004 contêm medidas de inclusão social. A troca de governo no Reino Unido, em maio de 1997, resultou em um grande número de iniciativas que sustentam sua estratégia de longo prazo. Em apenas poucos casos – o plano belga é o exemplo mais notável – os planos de ação foram utilizados para anunciar novas medidas na área de formulação de políticas.

Todos os planos se ressentem de uma análise mais abrangente da dimensão de gênero da exclusão social, uma deficiência observada com desapontamento no relatório conjunto (Comissão Européia, 2002). Os planos nacionais de ação sobre emprego forneceram um precedente e, nesse sentido, é de surpreender o fato de que o trabalho realizado sobre as questões do emprego feminino não tenha exercido maior influência na análise da exclusão social. Isso é especialmente surpreendente à luz do fato de que a União Européia adotou uma política de integração de gênero, como resultado da carência econômica sofrida pelas mulheres.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A situação dos grupos minoritários – minorias étnicas, imigrantes e grupos geograficamente isolados – também requer maior atenção nos planos nacionais. A maioria dos países identifica os grupos minoritários como aqueles que estão entre os "mais vulneráveis", e poucos discutem políticas especificamente voltadas para esses grupos. O plano de ação da Grécia se refere à posição da minoria muçulmana na Trácia ocidental e aos esforços para melhorar a qualidade das escolas freqüentadas pelas minorias. O plano observa, ainda, que a Grécia se tornou um destino de imigração e descreve um plano de ação integrado para os membros da etnia Roma (ciganos), com ênfase especial na educação; identifica as necessidades das pessoas que vivem nas regiões montanhosas e anuncia novas medidas. Será necessário abordar de forma mais sistemática os grupos minoritários na próxima rodada de planos.

Segundo conjunto de planos nacionais de ação para a inclusão social

As instruções do Comitê de Proteção Social para o segundo conjunto de planos nacionais começam pela observação de que "embora esses planos devam levar em conta a diversidade de situações e as prioridades das políticas no nível nacional, algum grau de coerência se faz necessário no que se refere à sua estrutura e aos seus conteúdos, a fim de facilitar seu emprego em um processo de aprendizagem mútua" (Comissão Européia, 2003, p. 1). Na seqüência, o Comitê de Proteção Social propõe que a abordagem dos objetivos comuns da UE dedique mais atenção:

- À vinculação mais clara do processo do plano de ação com os processos existentes de formulação de políticas e à garantia de que será dada prioridade à preocupação com a pobreza e a exclusão social em todas as áreas que definem as políticas.
- À maior conscientização do processo de inclusão social entre o público em geral e entre formuladores de políticas e profissionais, incluídos os Parlamentos nacionais.
- Ao reconhecimento da importância das dimensões regionais e locais, respeitando, ao mesmo tempo, a distribuição diferenciada de competências entre os distintos Estados membros.
- Ao desenvolvimento de uma abordagem ampla e estratégica de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

questões cruciais que permeiam os objetivos comuns, tais como pobreza infantil, deficiências, imigração e diversidade étnica.

• À identificação e ao desenvolvimento de respostas de política, cujo objetivo seja prestar assistência aos grupos mais marginalizados e excluídos, particularmente sujeitos a graves problemas de integração. Dependendo das circunstâncias nacionais específicas, esses grupos poderiam incluir mulheres de minorias étnicas, egressos do sistema penal, dependentes de drogas, sem-teto, crianças de rua, ou pessoas dispensadas de instituições.

• À garantia de melhor integração de áreas como saúde e cultura com outros domínios de políticas.

• À definição de objetivos claros e metas específicas destinadas a reduzir a pobreza e a exclusão social.

• À integração de gênero em qualquer etapa dos planos: na identificação de desafios; no planejamento, implementação e avaliação de políticas; na seleção de indicadores e metas; e no envolvimento dos interessados.

• À garantia de uma boa coordenação entre a elaboração dos planos nacionais de ação contra a pobreza e a exclusão social, e os planos nacionais de emprego, de forma que haja reforço e complementação mútuos.

Em suma, como observou a Comissão Européia (2003, p. 1): "Os planos nacionais de ação contra a pobreza e a exclusão social constituem um componente fundamental do método aberto de coordenação estabelecido nas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa". Esses planos representam um importante ponto de partida e são muito mais abrangentes do que os Programas Europeus de Combate à Pobreza anteriores. Entretanto, seu impacto total ainda não foi observado. De fato, o principal desafio virá se a União Européia não lograr um desempenho significativamente melhor em relação aos indicadores sociais escolhidos para representar seus objetivos sociais.

Lições para a América Latina

A luta contra a exclusão social é um desafio compartilhado pelos países da América Latina e da Europa. Há, portanto, espaço para aprendizagem

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mútua, em que pesem as diferenças nas circunstâncias e nos padrões de vida entre as duas regiões. Ao considerar as lições extraídas da experiência da UE, deve-se ter em mente que a inclusão é um desafio entre países mas, especialmente, no âmbito de cada país. A ênfase na União Européia nas últimas décadas e os passos preliminares para a integração econômica na América Latina não deveriam ocultar o fato de que muitas dimensões da exclusão social são problemas históricos de cada país, individualmente.

A campanha em prol de uma dimensão social para a União Européia tem origem nas preocupações históricas de que a pobreza e a carência persistem nos países ricos. Assim, grande parte da experiência relevante está associada às políticas dos governos nacionais. Os países da América Latina, por exemplo, poderiam estar interessados na experiência da Irlanda com a definição de metas nacionais como parte de sua estratégia nacional de combate à pobreza. Ao mesmo tempo, a União Européia tem produzido um impacto significativo, e suas funções deverão crescer. Portanto, é igualmente importante que se extraiam lições sobre o papel da formulação de políticas sociais transnacionais. Não há dúvida de que o modelo institucional será diferente na América Latina, mas há paralelismos potenciais.

As lições aqui extraídas podem ser agrupadas sob três categorias: os indicadores e a identificação da exclusão social, aprendizagem mútua sobre políticas e o processo institucional de cooperação.

Os indicadores e a identificação da exclusão social

As estatísticas são importantes para a formulação de políticas. A estimativa do número de pobres na Comunidade Européia foi utilizada de forma convincente pelo presidente da CE, Jacques Delors, para mobilizar uma ação no plano social. Por esse motivo, a base científica desses indicadores foi alvo de atenção considerável.

O estudo da pobreza e da desigualdade de renda está bem desenvolvido na América Latina (Psacharopoulos *et al.*, 1993; Lustig, 1995), e esse trabalho formaria, sem dúvida, a base para a construção detalhada de indicadores sociais na região. Entretanto, os princípios aqui descritos ainda podem ser úteis. Explicitá-los pode contribuir para enfatizar o acordo geral ou para identificar pontos de desacordo. De qualquer forma, os princípios

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

têm um papel a desempenhar. A lição mais importante da experiência da União Européia é o efeito libertador que permite rejeitar todos os indicadores de insumos. A escolha de insumos reflete uma história, um compromisso político e uma estrutura governamental. Um acordo sobre os objetivos do resultado não é fácil, mas é mais factível do que um consenso sobre os meios para alcançá-los.

Talvez o aspecto mais interessante da experiência da União Européia seja a forma como as diferentes tradições intelectuais se reuniram para encampar diferentes preocupações sem cair no vazio. A abordagem multidimensional conseguiu chegar a um portfólio de indicadores sociais que abrangem quase todas as dimensões, num âmbito administrável. Também há reconhecimento no sentido de que os diferentes países desejariam decompor essas estatísticas de modo diferente, embora a gama de decomposições tenha estado, até o momento, limitada.

Aprendizagem mútua sobre políticas

Aprender com a experiência de outros países é uma prática comum. O ministro dos Assuntos Sociais da França, por exemplo, visitou vários países europeus em busca de idéias para a reforma dos planos de pensão. A União Européia institucionalizou esse processo de aprendizagem a partir da experiência de terceiros. A elaboração dos planos nacionais de ação compele os governos a anunciar suas políticas em um formato comum. A revisão do desempenho de cada país feita por seus pares é um processo de mão dupla. O conjunto dos Estados membros aprendem com os sucessos e os fracassos do país que está sendo avaliado.

O intercâmbio seria menor se o processo fosse definido em termos de insumos. É o contraste entre as diferentes políticas voltadas para os mesmos objetivos que permite a experimentação. Se todos os países tivessem como alvo a mesma taxa de substituição de pensionistas, não haveria como julgar a eficácia relativa dos planos de pensão estatais e privados na redução da pobreza na terceira idade.

A aprendizagem de políticas está relacionada apenas com os detalhes dos programas. Uma das características da experiência européia tem sido a convergência em uma ampla abordagem para a formulação de políticas. Isso está bem ilustrado na relação entre as políticas econômica e social e a

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

crescente aceitação de que a política social não está necessariamente em conflito com a obtenção de um bom desempenho econômico. Um dos importantes avanços no debate europeu sobre políticas tem sido o reconhecimento de que "a política social é mais um fator produtivo que facilita a mudança e o progresso do que um ônus para a economia ou um obstáculo ao crescimento" (Comissão Européia, 1996, p. 1).

A relação entre as políticas econômica e social é quase sempre erroneamente percebida como inerentemente conflituosa, como se atribuir peso maior aos objetivos sociais significasse, necessariamente, atribuir menor peso a metas econômicas como estabilidade macroeconômica ou crescimento econômico. Os economistas freqüentemente discutem a relação como se houvesse sempre uma barganha, ou seja, proteção social mais generosa significa crescimento menor. Embora isso seja possível – algumas medidas sociais podem levar as pessoas a economizar menos para a aposentadoria ou a se aposentar mais cedo –, tudo depende da estrutura institucional da política social. O conflito não é inevitável. As políticas podem ser formuladas para se obter progresso nas duas frentes. Um exemplo claro é o melhor desempenho econômico resultante da erradicação da discriminação de raça ou de gênero no mercado de trabalho. Esse fato simplesmente reitera um ponto já energicamente introduzido por Lustig (2000, p. 19) no debate latino-americano: "A criação de redes de segurança eficientes, adequadamente financiadas para proteger os pobres de quedas de renda acentuadas e repetidas não apenas aumenta a igualdade, mas pode, também, promover o crescimento econômico."

Cooperação institucional

Ao considerar as lições da experiência da UE, é importante lembrar que o processo não foi linear. O progresso foi lento e hesitante, dando algumas vezes a impressão de estar retrocedendo. Pouco antes do lançamento do Programa de Ação Social de 1972, por exemplo, foi apresentada uma proposta de redução do quadro de pessoal do importante escritório da Comissão Européia. O progresso também foi freqüentemente tímido – originalmente, o primeiro Programa de Combate à Pobreza deveria durar apenas dois anos.

Os Estados membros têm participado da formulação da política social com diferentes graus de entusiasmo, e isso tem sido conciliado. A Irlanda,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

por exemplo, desempenhou um papel ativo em vários estágios, enquanto o Reino Unido optou por permanecer fora do Protocolo de Política Social até 1997. A sucessão de exercícios de presidência pelos portugueses, passando pelos franceses, suecos e depois os belgas, foi importante na consolidação da vertente social do processo de Lisboa. Uma lição, portanto, é que se deve ter paciência.

A chave para o progresso tem sido a identificação de um equilíbrio aceitável entre as decisões tomadas no âmbito da UE e as prerrogativas das políticas nacionais. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade e o método aberto de coordenação têm sido cruciais. O método aberto de coordenação é freqüentemente descartado como "conversa fiada". Não há instituições de política que respaldem a política social, como faz o Banco Central Europeu no caso da política econômica. Não há multas financeiras, como acontece no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os Estados membros podem ignorar os indicadores sociais. Essa postura será influenciada pela Convenção Européia e pela próxima Conferência Intergovernamental (Vandenbroucke, 2002), mas há boas razões para supor que os Estados membros levarão a sério as revisões bianuais do progresso obtido na inclusão social e seu desempenho no que se refere aos indicadores sociais. A pressão de pares exercida por outros Estados membros não pode ser ignorada. Os contatos freqüentes no plano ministerial produzem seu efeito. Essa forma de cooperação "branda" poderia ser reproduzida em outros contextos.

No âmbito governamental, a coordenação parece funcionar bem. Mas a formulação de políticas envolve outros atores e nesse sentido a política européia não tem sido tão bem-sucedida. A Comissão Européia tem procurado envolver atores relevantes, mas a participação da sociedade civil tem sido limitada. As organizações que defendem os socialmente excluídos poderiam, por exemplo, tirar proveito dos indicadores sociais. Mas esse instrumento político tem sido relativamente pouco utilizado. Assim, uma última lição é que qualquer exercício futuro dessa natureza precisa se esforçar mais para ser participativo. Nesse sentido, pode haver mais lições para a América Latina nos projetos de ação locais que integraram os Programas de Combate à Pobreza da Comunidade Européia na década de 1980.

Em suma, o processo de promoção da inclusão social na Europa no quadro da UE tem sido dinâmico. Ainda assim, esse processo continua em

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

franca evolução: a Europa enfrenta grandes desafios com a adesão de novos Estados membros que apresentam um padrão de vida consideravelmente inferior ao dos atuais membros. Mais cedo ou mais tarde, a Europa precisará expandir sua preocupação com a inclusão em escala global. A solução desses problemas é um desafio essencialmente europeu, mas os problemas fundamentais são comuns a todos os continentes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Referências bibliográficas

Abel-Smith, B. e P. Townsend. *The Poor and the Poorest*. Londres: Bell, 1965.

Alemanha. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Atkinson, T. *Poverty in Europe*. Oxford: Basil Blackwell, 1998.

Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier e B. Nolan. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Áustria. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *Facing up to Inequality in Latin America*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 1998.

Bélgica. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). *Pauvreté-Précarité*. Paris, 1986.

Comissão de Inquérito sobre a Pobreza. *Poverty in Italy 1980-1995*. Presidência do Conselho de Ministros, Roma, 1997.

Comissão Européia. "The Social Dimension of the Internal Market". *Social Europe*. Edição Especial. Bruxelas, 1988.

————. "Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration". *COM* (92) 542, Bruxelas, 1992.

————. *European Social Policy: Options for the Union*. Bruxelas, 1993b.

————. "Medium-Term Action Programme to Combat Exclusion and Promote Solidarity, and Report on the Implementation of the Community Programme (1989–1994)". COM (93) 435 final, Bruxelas, 1993a.

————. "Toward a Europe of Solidarity: Combating Social Exclusion". *Social Europe* (Supplement 4/93), Bruxelas, 1993c.

————. "Progress Report on the Implementation of the Medium-term Social Action Programme 1995-97". *Social Europe* (Supplement 4/96), Bruxelas, 1996.

————. "Structural Indicators". COM 594 final, Bruxelas, 2000.

————. *Indicators Sub-Group: Report from the Chairman*. Comitê de Proteção Social, Bruxelas, 2001.

————. *Joint Report on Social Inclusion*. Luxemburgo, 2002.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

————————. "Common Outline for the 2003/2005 NAPs/Inclusion". Comitê de Proteção Social, Bruxelas, 2003.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale. *La povertà delle donne in Italia*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2000.

Commissione di indagine sulle povertà e sull'emarginazione. *Povertà ed istruzione*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

————————. *Povertà abitativa in Italia, 1989/1993*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997a.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). *Précarité et risque d'exclusion en France*. Paris, 1993.

Cowell, F. A. *Measuring Inequality*. Deddington: Philip Allan, 1977.

Dennett, J., E. James, G. Room e P. Watson. *Europe Against Poverty: The European Poverty Programme 1975/1980*. Londres: Bedford Square Press, 1982.

Departamento de Segurança Social do Reino Unido. *Opportunity for All*. Londres, 1999.

————————. *Households Below Average Income – 1999/2000*. Leeds, 2001.

Departamento de Trabalho e Pensões do Reino Unido. "Measuring Child Poverty: A Consultation Document". Londres, 2002.

Dinamarca. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough e P. Whiteford. *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*. Londres: HMSO, 1996.

Espanha. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Ferrera, M. "The Southern Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy* 6: 17-37, 1996.

Ferrera, M., A. Hemerijck e M. Rhodes. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Finlândia. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

França. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Gordon, D., A. Adelman, K. Ashworth, J. Bradshaw, R. Levitas, S. Middleton, C. Pantazis, D. Patsios, S. Payne, P. Townsend e J. Williams. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Fundação Joseph Rowntree, 2000.

Grécia. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Hauser, R., H. Cremer-Schäfer e U. Nouvertné, *National Report on Poverty in the Federal Republic of Germany*. Frankfurt: University of Frankfurt, 1980.

Irlanda. *Sharing in Progress*. Dublin: Stationery Office, 1997.

————. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Itália. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Leibfried, S. e P. Pierson. "Social Policy", em H. Wallace and W. Wallace (editores), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Lenoir, R. *Les Exclus*. Paris: Seuil, 1974.

Lintner, V. e S. Mazey. *The European Community: Economic and Political Aspects*. Londres: McGraw-Hill, 1991.

Lustig, N. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics". *Economia* 1: 1-30, 2000.

Lustig, N. (editor). *Coping with Austerity*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.

Luxemburgo. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Ministério de Pensões e Seguro Nacional do Reino Unido. *Financial and Other Circumstances of Retirement Pensioners*. Londres, 1966.

Países Baixos. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Pakaslahti, J. *The Social Dimension of the European Union: Burden, Necessity, Destiny?* Helsinque: Ministério de Assuntos Sociais e Saúde, 1996.

Parlamento Europeu. "The Social Consequences of Economic and Monetary Union". Relatório Final, Diretoria-Geral de Pesquisa, Luxemburgo, 1994.

Paugam, S. *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: La découverte, 1996.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Portugal. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Psacharopoulos, G., S. Morely, A. Fiszbein, H. Lee e B. Wood. "Poverty and Income Distribution in Latin America". Relatório do Banco Mundial nº 27, Programa de Estudos Regionais, Washington, D.C., 1993.

Reino Unido. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

Room, G. *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Second Annual Report*. Bruxelas: Comissão Européia, 1992.

Suécia. "National Action Plan on Employment". União Européia, Bruxelas, 2001, em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html

União Européia. Conselho Europeu, 23-24 março, Cúpula de Lisboa, 2000, em http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1

Van den Bosch, K. *Identifying the Poor, Using Subjective and Consensual Measures*. Aldershot: Ashgate, 2001.

Vandenbroucke, F. "The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?" Trabalho apresentado no Instituto Max Planck, Colônia, 2002.

van Praag, B. M. S., A. J. Hagenaars e H. van Weeren. "Poverty in Europe". *Review of Income and Wealth* 28: 345-359, 1982.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 9

Políticas dos países europeus para promover a inclusão social

Hilary Silver

Os enfoques adotados pelos países europeus para superar a discriminação e abordar a questão da exclusão social incluem diferentes modalidades de intervenção política, como por exemplo: a fiscalização legal do cumprimento das leis de combate à discriminação, programas de ação afirmativa, preferenciais, voltados para grupos específicos e intervenções focalizadas em uma região espacial. O presente capítulo examina as políticas adotadas pelos estados europeus para promover a inclusão social de grupos carentes – em contraposição às políticas incluídas no marco da União Européia, discutidas no capítulo anterior. Vários modelos de políticas estatais são discutidos, com o objetivo de se extrair delas lições para a América Latina e o Caribe.

A ênfase recai sobre grupos excluídos por motivos de gênero, raça e antecedentes étnicos. Há, é claro, vários outros grupos carentes na Europa e em todo o mundo, notadamente os doentes e os portadores de deficiência, cuja necessidade de inclusão social é especialmente urgente. As sociedades freqüentemente elegem vários grupos como alvo de políticas com base na sua vulnerabilidade no tocante à pobreza e à exclusão – a Unidade de Exclusão Social (Social Exclusion Unit) do Reino Unido, por exemplo, ocupa-se do que identifica como grupos "que fogem à norma", tais como mães adolescentes, mendigos, migrantes internos, sem-teto, egressos do sistema penal e dependentes de drogas. Entretanto, uma vez que todos os grupos-alvo são objeto de diferentes políticas e estratégias, que variam de país para país, não é possível, aqui, analisar profundamente cada um deles.

De fato, o presente capítulo deixa claro que a inclusão social de grupos freqüentemente representa um desafio muito diferente daquele enfrentado

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

pelas políticas de combate à pobreza. As causas socioculturais da exclusão – inclusive a baixa auto-estima, o estigma, a discriminação e a negação da cidadania – estão freqüentemente tão enraizadas nas relações sociais informais e nas práticas culturais quanto nas instituições oficiais. Essas dimensões não-econômicas da exclusão têm recebido muito menos atenção tanto dos pesquisadores quanto dos formuladores de políticas que podem fazer algo a esse respeito. Mas provavelmente há limites em relação àquilo que as leis e políticas podem fazer para eliminar a exclusão cultural. Daí a necessidade de se proceder também a uma análise de cunho mais sociológico.

A inclusão de grupos, portanto, é uma meta até certo ponto diferente da inclusão social de pessoas sujeitas a privações materiais. A pobreza, mesmo quando amplamente definida como a exclusão do indivíduo dos meios necessários para sua plena participação nas atividades normais de uma sociedade é, mais do que qualquer outra coisa, uma questão de acesso a recursos e serviços. A exclusão social de um grupo, ou dos indivíduos que pertencem a esse grupo é, antes de tudo, uma negação de respeito, reconhecimento e direitos. A exclusão de grupos é "horizontal", uma vez que pode afetar até mesmo os membros afluentes e privilegiados dos grupos excluídos. A exclusão – ou a forma como os indivíduos são tratados pelo fato de pertencer a um determinado grupo – é discriminação, quer seja motivada por preconceito ou por argumentação estatística.

A inclusão social de grupos não é meramente simbólica, já que também contém implicações econômicas. No nível micro, pertencer a um grupo afeta os resultados individuais pela pressão do grupo, exemplos de comportamento, informações seletivas e efeitos de exterioridade (Durlauf, 2001). Redes e normas influenciam as oportunidades na vida. A discriminação impede o funcionamento eficiente dos mercados no nível macro, tanto quanto a pobreza reduz a demanda necessária para o crescimento econômico. A exclusão de grupos do mercado de trabalho representa um desperdício ou uma má distribuição de recursos humanos produtivos. A segregação permite que os indivíduos incluídos em determinadas áreas ou atividades obtenham rendas monopolistas, às expensas dos excluídos. A estigmatização, a marginalização e a humilhação também negam às pessoas sua natureza humana, dificultando sua conversão em cidadãos plenamente produtivos. A discriminação é, portanto, uma violação dos direitos humanos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A discriminação é proibida pelos sistemas jurídicos nos níveis internacional, regional, nacional e local. Assim, a Europa e a América Latina compartilham os conceitos básicos de discriminação, tal como o termo é definido pelas organizações internacionais. O direito universal à igualdade perante a lei e à proteção contra a discriminação é reconhecido por instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e as convenções das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

As instituições regionais também monitoram o desempenho do Estado no combate à discriminação. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem um longo histórico na proteção dos latino-americanos contra governos não-democráticos. Papel semelhante desempenha a Convenção Européia para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

Discriminação direta e indireta e inclusão social

A maioria das políticas de combate à discriminação tem adotado um enfoque baseado no conceito de "direitos". Entretanto, como a capacidade para fiscalizar a observância dos direitos, na prática, varia entre as instituições nacionais, todo enfoque na inclusão social baseado no conceito de direitos estará sujeito a limitações. A União Européia define dois tipos de discriminação: a discriminação direta, que ocorre quando, por motivos de origem racial ou étnica, uma pessoa é tratada de forma menos favorável do que outra em situações comparáveis; e a discriminação indireta, que ocorre quando uma disposição, um critério, ou uma prática aparentemente neutros – salvo se objetivamente justificados por uma finalidade legítima e se os meios para a consecução dessa finalidade forem adequados e necessários – colocam pessoas de uma determinada origem racial ou étnica em uma situação de carência específica em relação a outras.

Embora a discriminação direta viole o princípio da igualdade formal entre o tratamento dispensado a um indivíduo e ao grupo de referência ao qual o indivíduo é comparado, a discriminação indireta está associada à igualdade substantiva no que concerne às normas e regras do tratamento de referência, ou à "garantia, na prática, da igualdade plena".

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A discriminação direta é um conceito que se enquadra perfeitamente no pensamento econômico liberal neoclássico. Na discriminação direta, a igualdade formal dita o adágio aristotélico de que "os iguais devem ser tratados como iguais". Nesse caso, a igualdade se refere à produtividade dos indivíduos em mercados livres supostamente competitivos. Como os empregadores – para exercer sua "preferência" discriminatória – devem pagar um ágio aos trabalhadores da maioria aceita, a desigualdade deveria desgastar-se com o tempo. Os indivíduos carentes trabalharão por um salário menor, incentivando os concorrentes não-discriminadores a contratá-los e afastando os empregadores preconceituosos do mercado. (As teorias marxistas também prevêem uma erosão das desigualdades de grupo ao longo do tempo, à medida que a consciência de classe supera as estratégias capitalistas de dividir para governar.)

Por outro lado, as teorias institucionais sobre a segmentação do mercado de trabalho e os salários por eficiência identificam "as disposições, os critérios ou as práticas aparentemente neutros" que ajudam a explicar a persistência da exclusão social. As barreiras ao acesso e à igualdade de oportunidades estão freqüentemente enraizadas nas instituições sociais, jurídicas e políticas, de forma que a promoção da inclusão social dos grupos carentes requer uma mudança estrutural, uma intervenção externa, ou medidas de ação afirmativa. A proibição da discriminação indireta, embora bastante circunscrita, tem como objetivo responder às ocorrências de racismo e sexismo institucionais, nas quais a intenção discriminatória está fora de questão. Uma forma de reparar a discriminação indireta, na qual a aplicação prática de regras aparentemente neutras prejudica um grupo protegido, é adotar uma "ação positiva" (a expressão européia para ação afirmativa) que favoreça intencionalmente esse grupo.

Na prática, a discriminação indireta é mais fácil de ser comprovada quando envolve, em vez da discriminação de gênero, a nacionalidade (Artigo 12 EC do Tratado de Roma) e a livre movimentação dos trabalhadores (Artigo 119, atual 141 EC). Os casos de discriminação indireta apelam para o princípio da proporcionalidade e requerem prova estatística de que o tratamento diferencial praticado por um determinado empregador é sistemático e estrutural, e não aleatório ou eventual. Muitos países e muitas empresas não coletam esse tipo de informação. Por esse motivo, instituições como a Organização Internacional do Trabalho (OIT)

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

estão exigindo a coleta de estatísticas desagregadas por grupo e "sensíveis às questões de gênero". Mesmo quando os grupos excluídos são simbolicamente admitidos em instituições preconceituosas, esses grupos não têm influência efetiva nos processos de tomada de decisão. Esse fato tem gerado demandas por "afirmação de poder" e inclusão.

A discriminação contra a mulher é a forma de discriminação mais comumente compartilhada pela América Latina e a Europa. De fato, alguns estudiosos acreditam que a desigualdade de gênero é onipresente, embora as leis de combate à discriminação tenham protegido as mulheres antes de muitos outros grupos, e servido de protótipo para legislações subseqüentes.

Histórico das políticas de combate à discriminação

A legislação européia de combate à discriminação deriva das iniciativas empreendidas na década de 1950 para eliminar as barreiras à criação de um mercado comum. Por essa razão, no primeiro tratado, os artigos contra a discriminação dispunham sobre nacionalidade e liberdade de movimento. Essas considerações também motivaram as primeiras proibições contra a discriminação de gênero, sendo a mais importante delas, o Artigo 119 do Tratado de Roma, de 1957, que estabelece o princípio de "igual remuneração por igual trabalho". O artigo foi incluído por insistência da França, cujas normas sobre igualdade de remuneração elevavam o custo da mão-de-obra feminina na indústria têxtil em relação à remuneração das trabalhadoras holandesas no mesmo setor, propiciando às empresas holandesas uma vantagem competitiva. Depois de aprovada, essa cláusula raramente foi invocada, já que nos anos 1960 os imigrantes haviam tomado o lugar das mulheres na indústria têxtil. Na realidade, a cláusula de igualdade de remuneração somente se tornou obrigatória após a segunda decisão do caso DeFrenne *versus* Sabena (1976). A demanda envolvia uma comissária de bordo da empresa aérea Sabena, que havia sido obrigada a se aposentar aos 40 anos, diferente do que era exigido de seus correspondentes do sexo masculino.

A abordagem inicial da discriminação enfatizava a igualdade de tratamento, e o ônus da prova em ações envolvendo igualdade de remuneração cabia ao autor da ação. As leis que garantem direitos iguais a acesso e oportunidades freqüentemente são insuficientes, já que atribuem à vítima a maior parte do ônus de sua execução. Entretanto, o Artigo 119 acabou

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

se convertendo na base de leis mais abrangentes contra a discriminação de gênero. Na ação Finanzampt Koln-Altstadt *versus* Schumacher (1995), o Tribunal de Justiça Europeu decidiu que a discriminação deveria ser interpretada como a "aplicação de regras diferentes a situações comparáveis, ou a aplicação da mesma regra a situações diferentes" (Ellis, 1998, p. 110). Assim, o tribunal permitiu que políticas de ação afirmativa flexíveis corrigissem casos anteriores de discriminação. O Artigo 119, portanto, gradualmente estende o escopo da legislação de combate à discriminação a áreas institucionais – como a tomada de decisões, a paridade política e as responsabilidades – que exercem influência sobre o emprego e a ocupação.

Em termos filosóficos, as respostas européias às questões de gênero defrontaram-se com a tensão entre o princípio de igualdade de tratamento perante a lei e o reconhecimento de que a diferença de gênero tem sido, historicamente, uma categoria jurídica. As leis de combate à discriminação podem se converter em uma "camisa de força liberal", ao afirmar que o gênero não justifica tratamento diferencial (Numhauser-Henning, 2001). Embora a igualdade de gênero na legislação da UE tenha sido inicialmente motivada por considerações de mercado e posteriormente incorporada à "dimensão social" e, portanto, à esfera de ação da Diretoria-Geral de Assuntos Sociais, lentamente a igualdade de gênero passou a integrar a categoria de "direitos humanos". O Tratado de Amsterdã transformou a proibição da discriminação por motivo de nacionalidade em um direito básico de muitos grupos, por meio da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia (Maier e Klausen, 2001).

Entretanto, os esforços nacionais para transcender a igualdade de tratamento e promover a igualdade de gênero por meio da "ação positiva" encontraram resistência no Tribunal de Justiça Europeu. Os primeiros programas de ação positiva implementados na Alemanha e na Suécia foram cancelados. No caso Kalanke, de 1995, a Corte de Justiça Européia decidiu que a "igualdade formal" (igualdade de tratamento em relação aos indivíduos) prevalece sobre a "igualdade substantiva" (entre dois grupos), limitando, assim, o escopo da "ação positiva".

O Tratado de Amsterdã, de junho de 1997, que entrou em vigor em junho de 1999, inclui vários artigos que ampliam o escopo da igualdade de gênero e incitam muitos governos nacionais a modificar suas leis. Mais recentemente, a fiscalização da igualdade de tratamento se tornou mais

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

fácil, e o ônus da prova em ações judiciais envolvendo discriminação foi transferido dos trabalhadores para os empregadores.

A terceira onda de políticas da UE sobre a igualdade de gênero incluiu duas novas iniciativas: igualdade de participação na tomada de decisões e a integração das questões de gênero a todas as áreas da vida social e institucional da UE (Hubert, 2001). Em 1995, a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, comprometeu os membros da ONU com a igualdade de gênero, convertendo os direitos da mulher em direitos humanos, exigindo, por conseguinte, seu cumprimento. As justificativas para a paridade na representação extrapolavam o simples aprofundamento da democracia para todos, legitimando, portanto, a educação cívica e a reparação da discriminação legal histórica. Em 1996, em uma nova interpretação do Artigo 119 do Tratado de Roma, o Conselho de Ministros emitiu uma "recomendação em favor da participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisões".

Os Estados membros reagiram. A Bélgica e a Itália modificaram suas leis eleitorais, e a França e Portugal introduziram emendas em sua Constituição. As mudanças não se limitaram a garantir às mulheres uma quota mínima que, de todo modo, seria inferior à representação eqüitativa; ao contrário, a partir de então as mulheres deveriam estar proporcionalmente representadas nas eleições de candidatos a cargos políticos. Em 1994, as mulheres ocupavam, em média, 17% das cadeiras nas Câmaras Baixas (ou únicas) dos Parlamentos na Europa Ocidental, um modesto aumento em relação aos 13% registrados em 1987. Entretanto, há uma grande variação entre as nações (Maier e Klausen, 2001, p. 11). Em 1994, os ministros ou membros do governo de 13 países europeus eram mulheres. Nos Países Baixos e na Escandinávia (Dinamarca, Finlândia, Islândia e Suécia), o número de cadeiras ocupadas por mulheres continua a aumentar e, em 2002, as mulheres detinham mais de um terço das cadeiras nos Parlamentos. A alta porcentagem de mulheres em cargos políticos na Itália e nos países nórdicos serviu de inspiração para as mulheres francesas (Cresson, 1998). Em meados de 1999, uma cláusula estabelecendo que "a lei favorece o acesso igualitário de mulheres e homens a mandatos eleitorais e funções eletivas" foi acrescentada à Constituição francesa. A França aprovou uma lei exigindo que, em todos os partidos políticos, as mulheres respondessem por 50% do número total de candidatos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A integração das questões de gênero se converteu na nova estratégia para promover a igualdade de gênero no Quarto Programa de Ação Comunitária para Mulheres e Homens (1996-2000). Seu principal objetivo era "promover a integração da dimensão da igualdade de oportunidades para homens e mulheres em todas as políticas e atividades". Mais recentemente, a Comissão Européia adotou uma Estratégia-Quadro sobre Igualdade de Gênero (2001-2005), que abrange todas as atividades da UE destinadas a eliminar as desigualdades. Um novo Programa de Igualdade de Gênero foi lançado (2001-2005), com o objetivo de promover a conscientização, apoiar a análise e a avaliação e fomentar a cooperação transnacional, a criação de redes e o intercâmbio de experiências.

Como parte da luta contra a exclusão social, a União Européia está comprometida com a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Assim, as mais recentes políticas econômicas e sociais da UE incluem uma dimensão de gênero. A igualdade de gênero é vital para o objetivo de igualdade de oportunidades da Estratégia Européia de Emprego, e muitos planos nacionais de ação sobre o emprego registram progresso nessa matéria. Entretanto, a minuta do Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2002 assinalou que, embora os planos de ação referentes ao emprego e à inclusão social estejam mais bem integrados, a questão da não-discriminação é geralmente negligenciada nas discussões sobre inclusão social, e poucos Estados membros têm metas nacionais específicas. Os planos de ação raramente apresentam indicadores que mostrem a situação de outros grupos carentes, além das mulheres, e contêm poucos planos explícitos para promover a igualdade de gênero.

As últimas iniciativas em matéria de gênero extrapolaram as questões econômicas e políticas e chegaram aos problemas de segurança e acesso. Muitas estão relacionadas com temas que, em que pese sua importância, estão circunscritos: o tráfico de mulheres, a violência contra a mulher, a participação da mulher na ciência e a igualdade de gênero na política regional. Segundo o relatório das Nações Unidas "As Mulheres do Mundo 2000: Tendências e Estatísticas", há poucas informações sobre violência doméstica na Europa. As Nações Unidas dispõem de números referentes à década de 1990 sobre o abuso físico contra mulheres em relacionamentos. As taxas são altas na América Latina, mas, em relação à Europa, só há dados comparáveis sobre a Suíça e o Reino Unido. Na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos realizada em 1993, as organizações não-governamentais (ONGs) obtiveram uma resolução que

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

redefiniu os direitos humanos, para que os países do Ocidente possam conceder asilo político a mulheres que tentam escapar da violência ou da morte que lhes infligem maridos ou parentes.

O Tribunal de Justiça Europeu também considera o assédio sexual uma forma de discriminação. Em termos gerais, o assédio se configura "quando ocorre uma conduta não desejada relacionada a gênero, ou origem racial ou étnica, cujo objetivo ou conseqüência seja violar a dignidade de uma pessoa e criar um ambiente de intimidação, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo". De acordo com o Segundo Levantamento Europeu sobre Condições de Trabalho, 3% (2 milhões) das mulheres foram vítimas de assédio sexual e 4% de discriminação sexual em 1996 (Kauppinen e Kandolin, 1998). A UE está mais adiantada do que as políticas nacionais nessa questão e estimula os governos a penalizar o assédio.

Resultados de políticas no âmbito nacional

Aprovar uma lei é uma coisa, colocá-la em prática é algo bem diferente. O compromisso da UE com a igualdade de gênero produziu algum efeito real? A posição relativa das mulheres melhorou, embora lentamente, deixando lacunas. Alguns indicadores chegam mesmo a sugerir retrocessos.

Tem-se dedicado muita atenção ao aumento da participação da força de trabalho feminina. Embora essa participação esteja aumentando em toda a União Européia, a lacuna de gênero ainda persiste. Também há problemas de mensuração. A Eurostat define emprego como no mínimo uma hora de trabalho em troca de remuneração ou lucro, mas subestima a desigualdade de gênero decorrente da variação em postos de trabalho de meio período, além de negligenciar alguns trabalhadores incluídos pela OIT na categoria de população economicamente ativa (todas as pessoas empregadas e desempregadas, inclusive aquelas que procuram emprego pela primeira vez, empregadores que operam empresas sem personalidade jurídica própria, trabalhadores autônomos, trabalhadores que contribuem para o sustento da família, membros de cooperativas de produtores e membros das Forças Armadas). Entretanto, segundo o Levantamento da Força de Trabalho realizado na primavera de 2002 (Eurostat, 2003), a taxa de emprego entre as mulheres em idade ativa (15-64 anos) na União Européia atingiu 55,5%, em relação aos 54,8% registrados em 2001 (Quadro 9.1), embora ainda seja bem inferior à de seus correlativos do sexo masculino, que é de 72,9%.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 9.1 Principais pontos dos planos nacionais de ação europeus contra a pobreza e a exclusão social

	1990-1993		1998-2000		Trabalhadoras de meio período como proporção do total de trabalhadores de meio período	
País	**Mulheres**	**Homens**	**Mulheres**	**Homens**	**1990-1993**	**1998-2000**
Europa Ocidental						
Alemanha	25	2	33	5	89	84
Áustria	20	2	30	4	88	83
Bélgica	30	5	37	7	80	79
Dinamarca	29	10	23	9	71	68
Espanha	12	1	17	3	80	78
Finlândia	11	5	14	7	67	65
França	22	4	25	6	80	79
Grécia	12	4	15	5	60	63
Irlanda	21	4	32	8	72	76
Islândia	40	8	35	9	82	77
Itália	20	5	23	5	71	72
Luxemburgo	22	2	28	2	86	92
Noruega	40	7	35	8	83	79
Países Baixos	53	13	55	12	70	77
Portugal	12	3	15	5	74	71
Reino Unido	40	5	41	9	85	80
Suécia	25	7	22	7	78	74
Suíça	43	7	47	8	82	83
Caribe						
Antilhas Holandesas	21	7	24	11	69	65
Bahamas	16	14	12	11	52	51
Barbados	6	3	14[a]	8[a]	60[a]	60[a]
Granada (1994)	29	24	nd	nd	43	nd
Jamaica	14	7	10	5	61	57
San Vicente e Granadinas	34	30	37	nd	nd	nd
Suriname	34	10	33	11	64	59
Trinidad e Tobago	14	11	13	9	38	46
América Central/México						
Belize	28	13	26	12	50	49
México (1995)	31	10	27	7	61	65

nd = não-disponível

[a] Menos de 40 horas semanais; o ano anterior se refere a menos de 25 horas semanais.

Nota: Trabalhadores de meio período são aqueles com empregos remunerados, cuja carga horária de trabalho totaliza menos do que o "período integral". Como não há um padrão internacionalmente aceito sobre o número mínimo de horas que constitui o período integral, os dados se referem a padrões nacionais ou àqueles em compilações regionais especiais. Muitos países estabeleceram pontos de demarcação entre 30 e 40 horas semanais. Alguns países pedem aos trabalhadores que definam sua situação. A OCDE (2000) aplica o limite máximo de 30 horas.

Fontes: OIT (2002, Quadro 5) e OCDE (2000).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O Relatório Conjunto da União Européia de 2000 registra alguns avanços no cumprimento da meta da Cúpula de Lisboa de 2000, de aumentar a participação feminina na força de trabalho para 60% em todos os Estados membros. Os países escandinavos, os Países Baixos e o Reino Unido há muito alcançaram essa meta, mas no sul da Europa as taxas ficaram abaixo de 40%. Assim, as iniciativas da UE impulsionaram a igualdade de oportunidades para as mulheres na Grécia, Itália, Portugal e Espanha, países em que a situação da mulher tem sido tradicionalmente negligenciada (González, Jurado e Naldini, 2000), o mesmo acontecendo na Irlanda.

As variações nacionais refletem padrões históricos. A maioria dos países escandinavos apresenta as taxas mais altas (à exceção da Noruega) e os países do sul da Europa (exceto Portugal), as mais baixas. Comparativamente, a taxa de participação da mulher vem caindo nos países de acesso à UE do Leste Europeu. Embora a participação da mulher esteja aumentando na América Latina, as mulheres ainda constituem menos de um terço da força de trabalho em vários países (Belize, Chile, República Dominicana, Guatemala, Guiana, Nicarágua, Paraguai e Venezuela), enquanto em outros (Colômbia, Peru e na maioria dos países do Caribe) é comparável aos níveis europeus. Na América Latina, mais ainda do que na Europa, o aumento das lacunas de gênero no desemprego entre os jovens indica que as mulheres jovens enfrentam dificuldades ainda maiores no mercado de trabalho do que as mulheres em idade ativa.

A probabilidade de subemprego entre as mulheres européias – que trabalham um número menor de horas do que desejariam – é maior do que entre os homens (OIT, 2003). Em 1996, 17% da força de trabalho da UE era constituída por trabalhadores de meio período, dos quais 83% eram mulheres. Como os novos postos de trabalho criados são, na maioria, de meio período e, no setor de serviços, o número de mulheres que ingressa na força de trabalho vem aumentando. Durante os anos 1990, o número de postos de trabalho de meio período em relação ao número total de empregos – quer sejam ocupados por homens ou mulheres – aumentou em todos os países europeus, exceto nos países escandinavos. Em partes da América Latina, o número de postos de trabalho de meio período caiu tanto para os homens quanto para as mulheres durante a década de 1990 (Quadro 9.2).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 9.2 Políticas de promoção dos direitos culturais

Tipo de política	Descrição
Isenções	Em relação a leis que punem ou obstam práticas culturais de minorias (p. ex., cobrir a cabeça)
Assistência	Para coisas que a maioria pode fazer sem assistência (ação afirmativa, multilingüismo)
Autogoverno das minorias	Por meio do federalismo ou da secessão
Regras externas	Restrição à liberdade de indivíduos que não pertencem ao grupo, a fim de proteger a cultura de seus membros (leis que dispõem sobre idiomas oficiais)
Regras internas	Para a conduta dos membros do grupo (ostracismo)
Reconhecimento e execução	De códigos jurídicos tradicionais por parte do sistema jurídico dominante (direitos dos aborígines à terra, direito de família)
Representação das minorias no governo	Para aumentar sua voz (delimitação de fronteiras jurisdicionais em volta do território-base do grupo)
Demandas simbólicas	Reconhecimento de valor, *status*, dignidade, existência de grupos (educação multicultural)

Fonte: Levy, 1997.

Na Europa, a proporção de empregos de meio período varia entre os países, o mesmo acontecendo com a prevalência de mulheres nesses postos de trabalho. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2000) utiliza o parâmetro de 30 horas semanais para estabelecer a distinção entre trabalhadores de período integral e trabalhadores de meio período, mas em alguns países, como o Reino Unido, a norma é um expediente mais curto. De acordo com os Indicadores-chave do Mercado de Trabalho da OIT, o emprego de meio período em muitos países do Caribe é mais comum e tem menos presença feminina do que na Europa, à exceção do "Milagre Holandês" (Quadro 9.2). Nos Países Baixos, a maioria das mulheres e 12% dos homens trabalham em regime de meio período, e as taxas femininas estão acima de um terço na Bélgica, Alemanha, Islândia, Noruega, Suíça e Reino Unido. As trabalhadoras detêm uma parcela bem menor de empregos de meio período em outros países escandinavos, na Grécia e no sul da Europa. Mas o número de cargos de meio período

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ocupados por mulheres caiu em todos os países, exceto na Grécia, Irlanda, Itália e Suíça. Assim, à medida que o emprego "flexível" se expande, um número relativamente maior de homens começa a aceitá-lo.

Em outros indicadores, o progresso é menos evidente. À exceção da Finlândia, Suécia e Reino Unido, as mulheres estão mais expostas ao risco de desemprego e permanecem por mais tempo desempregadas. Os empregos com predominância feminina continuam sendo objeto de uma profunda segregação horizontal e vertical, e a maioria das mulheres européias está concentrada em uns poucos setores nos quais a porcentagem de postos de trabalho de meio período é alta (Maruani, 2000). A mão-de-obra feminina está concentrada nas indústrias de serviços, e nelas sua representação é 20% ou 30% superior à dos homens (OIT, 2003). O trabalho nas áreas de saúde e social, em particular, é constituído na Europa por indústrias dominadas por mulheres, enquanto na América Latina as mulheres que trabalham na área de serviços geralmente são empregadas domésticas.

Segundo a Comissão Européia (1999), os salários das mulheres no setor privado na União Européia são, em média, 28% inferiores aos dos homens. Entre 1994 e 1999, a lacuna de gênero não ajustada nos salários nos 15 países da UE permaneceu estacionada em 84%, tendo persistido mesmo levando-se em conta a segregação ocupacional e a carga horária de trabalho. Entretanto, há uma variação considerável entre os países – de 78% no Reino Unido e na Irlanda a 95% em Portugal. Quando a OIT analisou seis ocupações – que variavam de programador de computador a soldador – em alguns países bem diferentes, os salários das mulheres eram quase sempre inferiores aos dos homens. Em suma, há "avaliações no sentido de que as políticas transnacionais têm sido pouco significativas para promover qualquer redução de segregação vertical ou horizontal de gênero no emprego, embora isso não permita concluir que essas políticas não tenham tido algum valor no incremento e, até certo ponto, na sustentação de políticas voltadas para o combate à discriminação ou, até mesmo, na promoção da igualdade" (Monk e García-Ramón, 1996, p. 13).

Pelos padrões globais, as mulheres na União Européia se casam mais tarde, têm menos filhos, possuem renda e nível de escolaridade relativamente mais altos, são mais urbanizadas e vivem mais. Em comparação com as mulheres latino-americanas, as mulheres européias também têm mais probabilidade de gozar de licença-maternidade remunerada, receber assis-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

tência médica subsidiada pelo Estado e trabalhar um número menor de horas remuneradas (Monk e García-Ramón, 1996). A licença-maternidade remunerada geralmente tem a duração de três meses na América Latina, enquanto na Europa esse período pode ser de quatro meses ou mais (Nações Unidas, 2000). Essas tendências sugerem um grau de convergência nacional na Europa, que conta com a ajuda das declarações e diretivas da UE.

Entretanto, persiste na Europa uma grande variação regional e local na desigualdade de gênero. A maioria dos dados comparáveis disponíveis para corroborar essa afirmativa são estatísticas nacionais que se concentram, de forma limitada, nos indicadores quantificáveis de desigualdade de gênero na esfera econômica. Os dados sobre barreiras jurídicas e institucionais e os indicadores subnacionais raramente são comparáveis entre os países. Algumas questões, especialmente na esfera privada da vida comunitária e doméstica, são freqüentemente encobertas, excluindo algumas das principais razões para as disparidades de gênero no mercado de trabalho.

Novas abordagens da igualdade de gênero

Os modelos de estados de bem-estar social têm valor limitado no estudo comparativo da discriminação, uma vez que tendem a negligenciar as relações pessoais e as formas pelas quais os próprios estados de bem-estar geram ou reforçam as desigualdades. Por exemplo, as políticas de manutenção de renda colocam a mulher em situação de desvantagem em relação ao homem, quando se baseiam em salários ou em renda familiar e não em seu caráter universal. Os serviços sociais, especialmente a disponibilidade e o custo da assistência à criança, também produzem efeitos de gênero. As legislações trabalhistas podem reforçar a segregação ocupacional por meio de normas exclusivistas, políticas de licença-maternidade e exigências de cargas horárias mínimas estabelecidas por lei e emprego ininterrupto (Kofman e Sales, 1996).

Apenas recentemente os modelos do estado de bem-estar social transcenderam o modelo de teorias anteriores do homem provedor, para abranger a produção e a reprodução do bem-estar na família (Lewis 1992, 1997; Langan e Ostner, 1991; O'Conner, Orloff e Shaver, 1999; Hirschmann e Liebert, 2001; Jenson, Laufer e Maruani, 2000; Gornick, 1997; Meyers e Gornick, 2001). O apelo de Esping-Andersen (2002) por um

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

"novo" estado de bem-estar social, capaz de reescrever o contrato social sobre a política familiar e o contrato de gênero sobre as relações trabalho-bem-estar-família, é um reconhecimento tardio de que a família e o papel da mulher na família contribuem para o bem-estar.

Se existem quaisquer "modelos" ou tipologias claras em matéria de desigualdade de gênero, eles se baseiam no contraste entre os países nórdicos e mediterrâneos. Os países mediterrâneos são os mais comparáveis à América Latina. O sul da Europa se distingue por seu conservadorismo, reflexo de uma longa história de autoritarismo e catolicismo. Estados de bem-estar social descentralizados e menos generosos implicam uma grande dependência na família, como uma rede de segurança contra a pobreza e a exclusão. A importância das mulheres na assistência à família, a ausência de empregos tanto públicos quanto privados, além do desemprego elevado, têm limitado a participação da mulher na força de trabalho. Por exemplo, uma comparação entre a Itália – mais baseada na família – a Alemanha – com seu generoso estado de bem-estar social – e o Reino Unido – com sua ênfase no mercado de trabalho – revelou um alto nível de desemprego entre os jovens e as mulheres na Itália, especialmente no sul, em que a participação da mulher na força de trabalho é extremamente baixa e o desemprego feminino de longo prazo, muito elevado. Na Espanha, onde o nível de instrução da mulher e sua participação na força de trabalho são igualmente baixos, as mulheres também tendem a não se envolver em política. Nos países mediterrâneos houve uma breve, porém efêmera, explosão da participação feminina na política nas décadas de 1970 e 1980, resultante da ascensão do feminismo e do estabelecimento da democracia. Há quem sugira que a inclusão das mulheres nesses países exigirá políticas de apoio à família, como por exemplo a concessão de licenças aos pais, cargas horárias flexíveis, creches e incentivos para que os homens cooperem nas tarefas domésticas (González, Jurado e Naldini, 2000).

Na Europa, as políticas nacionais não são a única forma de intervenção pública em favor da inclusão social das mulheres. Uma recente avaliação da integração de gênero indica que variáveis cruciais para a eficácia da abordagem são a presença de organizações sólidas de mulheres, os mecanismos feministas baseados no Estado, os estudos acadêmicos e os marcos de política. O Fundo Social Europeu hoje exige uma demonstração de conscientização de gênero nas solicitações de assistência (Woodward, 2001).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A integração do gênero na educação e os programas de treinamento também podem ser vistos no programa Leonardo da Vinci, do Fundo Social Europeu referente ao período de 1995-2000. Esse programa transnacional de treinamento apoiava projetos inovadores para o desenvolvimento de recursos humanos e competências lingüísticas, por meio de parcerias entre educadores, empregadores, sindicatos e governos locais ou regionais. Os projetos devem apoiar um "tema prioritário" dos Livros Brancos da Comissão, inclusive a exclusão social e a educação continuada, e cada componente promove a "igualdade de oportunidades entre homens e mulheres" no planejamento, implementação e projetos-piloto transnacionais de formação profissional (Rees, 1998).

O terceiro Programa de Ação de Médio Prazo sobre a Igualdade de Oportunidades para Mulheres e Homens identificou a sub-representação feminina nos processos de tomada de decisão e promoveu maior equilíbrio de gênero na política. O quarto programa de ação (1996-2000) promoveu a integração de gênero, inclusive a avaliação e classificação de postos de trabalho em relação à igualdade de remuneração. Esse programa mobilizou todos os atores da vida social e econômica (autoridades públicas, parceiros sociais, ONGs, educadores e a mídia) na conquista da igualdade de oportunidades para mulheres e homens; promoveu a igualdade de oportunidades em uma economia em mutação, especialmente na educação, na formação profissional e no mercado de trabalho; desenvolveu progra-mas-piloto para o treinamento de mulheres em trabalhos não-convencio-nais; promoveu a conciliação do trabalho remunerado com a vida familiar por meio de horários flexíveis, licenças, creches e o compartilhamento de responsabilidades domésticas; e procurou criar condições mais favoráveis ao exercício da igualdade de direitos (Comissão Européia, 2001). Em maio de 2000, o programa de ação publicou exemplos de boas práticas para promover a igualdade de gênero na União Européia, inclusive incubadoras de empresas para mulheres, reconhecendo a autonomia dos cônjuges nas empresas familiares e ajudando as mulheres a ingressar nas indústrias de segurança e eletricidade.

Entretanto, o crescente avanço em direção à "privatização" da oferta de bem-estar aos mercados, às instituições sem fins lucrativos e às comunidades acaba repercutindo na família, bem como nas tarefas domésticas da mulher e em seus cuidados com a família (Cochrane, 1993). Esse avanço

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

representa um perigo também na América Latina. A organização social do tempo é a principal causa da situação permanente de carência a que estão sujeitas as mulheres. Em alguns países europeus, a falta de coordenação entre os horários das instituições obriga muitas mulheres a organizar seu emprego nas poucas horas do dia em que as crianças estão na escola, e os escritórios ou o comércio estão abertos. O número de empregos de meio período tem crescido, mas à exceção dos países escandinavos e dos Países Baixos, raramente oferecem os benefícios e as garantias dos empregos de período integral. A não-qualificação para a proteção social baseada no emprego coloca as mulheres, que cuidam dos membros mais vulneráveis da sociedade, no mesmo grupo vulnerável quando elas adoecem ou envelhecem.

A fronteira seguinte nas políticas de promoção da igualdade de gênero é a reestruturação da relação entre o trabalho doméstico e o trabalho de mercado. Um estudo recente identificou uma enorme diferença na divisão de gênero entre trabalho remunerado e trabalho doméstico (serviços caseiros, incumbências, tarefas do tipo "faça você mesma", assistência a crianças e idosos). O trabalho doméstico não apenas demanda mais tempo do que o trabalho remunerado (ou o estudo) em alguns países (Bélgica, Estônia, França, Hungria) e menos tempo em outros países (Finlândia, Noruega, Reino Unido), mas as pessoas que o realizam também variam consideravelmente. Em todos os países europeus, os homens dedicam mais tempo ao trabalho remunerado ou aos estudos do que ao trabalho doméstico, mas apenas na Dinamarca e Noruega o tempo médio gasto pelas mulheres no trabalho doméstico corresponde ao tempo que dedicam ao trabalho remunerado ou aos estudos.

De muitas formas, as mulheres pertencentes às minorias são duplamente carentes. Elas não apenas têm uma carga maior de responsabilidades domésticas, mas aquelas que chegam sob a proteção das regras de reunificação familiar são materialmente dependentes dos homens que as levam para a Europa, com os quais têm também uma dívida moral. A violência doméstica é uma ameaça permanente. Segundo a "Féderation international des ligues de droits de l'homme", a violência conjugal é freqüente em todas as comunidades na Europa. Em alguns casos, as mulheres estrangeiras chegam à Europa como escravas da era moderna (Gaspard, 2000; Melis, 2001).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

As migrantes nacionais de um terceiro país gozam de proteção contra a discriminação por motivo de sexo na remuneração pelo trabalho de igual valor. Ainda assim, o Artigo 13 EC do Tratado de Amsterdã permite apenas "ação apropriada para combater a discriminação", sem proibir, formalmente, a discriminação por motivos raciais ou sexuais, e exige unanimidade de votos no Conselho. Apenas nos últimos anos a comissão esboçou medidas para implementar o artigo, que não cobre a discriminação com base em nacionalidade. Em contraste com a lei de combate à discriminação, as leis de imigração focalizam a cooperação policial, criminal e jurídica, na tentativa de combater o racismo e a xenofobia, garantindo proteção e segurança aos cidadãos da UE. Os grupos minoritários mais carentes de proteção são excluídos dela, fato que representa a autorização legal do tratamento diferencial entre os cidadãos da UE e nacionais de terceiros países. A política comum de imigração não compromete a União Européia com a proteção de imigrantes contra a discriminação, e "as mesmas disposições são freqüentemente a causa de sua discriminação" (Melis, 2001, p. 40).

Discriminação racial e étnica

A exclusão por motivos de gênero parece ser quase universal, o que a transforma em uma preocupação compartilhada pela Europa, América Latina e Caribe. Entretanto, no caso da discriminação racial e étnica, a especificidade contextual da exclusão social fica bastante evidente. A União Européia incentivou seus Estados membros a decompor os indicadores de exclusão segundo as dimensões de fragmentação dominantes em sua sociedade, mas isso raramente levou à apresentação de informações socioeconômicas divididas por raça, etnia ou outra categoria cultural. Ainda há muito trabalho a ser realizado, no que se refere às disparidades econômicas e de outra natureza entre grupos majoritários e minoritários.

Os conceitos do que significa "pertencer" a uma sociedade são específicos de cada nação, e as fronteiras culturais de identidade freqüentemente são socialmente construídas em oposição aos estrangeiros. Vários estudos documentam as diferenças nacionais na abordagem da discriminação racial e étnica e na promoção da diversidade étnica (Piper, 1998; MacEwen, 1995, 1997; Castles, 1995; Forbes e Mead, 1992). A maioria dos estados europeus distingue as minorias "autóctones" – com muitos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

direitos e, por vezes, com autonomia regional incorporada às nações-Estados, mas freqüentemente homogeneizadas à força, com a conseqüente perda de idiomas e culturas – das recentes minorias de imigrantes, as quais deveriam ser temporárias e não estavam destinadas à integração (Baubock, Heller e Zolberg, 1996).

A formação das nações-Estados modernas dentro de fronteiras estáveis foi um longo processo histórico de conquista e consolidação. Mas essas histórias nacionais são freqüentemente distintivas e as narrativas dominantes, seletivas, já que os estados perpetuam mitos nacionalistas a fim de fortalecer a coesão social. Lutas violentas pela autonomia cultural ou pela autodeterminação nacional ainda ocorrem, ocasionalmente, em regiões específicas (Irlanda do Norte, País Basco, Córsega e Bálcãs). A questão de quanta autonomia, soberania, autodeterminação ou direitos conceder às culturas étnicas internas tem, há muito, afligido a Europa (Shapiro e Kymlicka, 1997; Hannum, 1990). Levy (1997, p. 25) desenvolveu uma classificação das respostas políticas às demandas culturais de grupos étnicos e lingüísticos tão geral, que ela pode ser aplicada tanto ao contexto europeu quanto ao contexto latino-americano (Quadro 9.2).

As populações minoritárias visíveis na União Européia representam uma pequena parcela (3%) da população total. As maiores populações minoritárias se encontram na Bélgica, França, Países Baixos e Reino Unido. Os europeus relutam energicamente em reconhecer a existência das "raças". Há certa ironia nisso, já que as raças devem ser legalmente reconhecidas para que a discriminação racial seja proibida. Um exame das medidas de combate à discriminação racial observa que muitos países não fazem referência explícita a raça, cor, origem étnica, nacionalidade ou idioma nas leis locais, mas apenas uma declaração genérica sobre a igualdade de todas as pessoas (Forbes e Mead, 1992). A Constituição de alguns países (Alemanha, Espanha, França, Grécia, Itália, Países Baixos e Portugal) proíbe a discriminação racial, e em alguns desses países raça é uma categoria prevista tanto no direito civil quanto no criminal. Ainda assim, a França se opõe ferrenhamente à "discriminação positiva", que violaria a sacrossanta regra republicana que impede a criação de classes distintas de cidadãos.

As políticas de combate à discriminação raramente são suficientes para garantir a igualdade de tratamento e de oportunidades. As vítimas de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

discriminação no emprego raramente registram queixa e, quando o fazem, as queixas são freqüentemente arquivadas por falta de provas, o que permite aos empregadores exercer suas preferências. Ainda assim, a presteza na busca dessa opção varia entre os países. Em 1993, havia apenas duas condenações por discriminação racial na França. Quando, um ano mais tarde, a Suécia sancionou uma lei contra a discriminação no emprego, o assessor de imprensa responsável pelos casos de discriminação recebeu 75 reclamações, mas nenhuma chegou a um tribunal do trabalho. No Reino Unido, ao contrário, a Lei de Relações Raciais resultou na instauração de milhares de processos nos tribunais industriais e, nos Países Baixos, grandes empresas estão legalmente comprometidas com a representação proporcional de "não-nativos" na força de trabalho (Wrench, 2000, p. 261).

Há pelo menos algumas políticas de ação afirmativa em favor das minorias étnicas na Europa, embora essas medidas sejam mais comuns na África do Sul, Estados Unidos, Índia, Malásia e em algumas poucas sociedades pluralistas com grandes grupos minoritários (Wyzan, 1990). A "ação positiva" para combater a discriminação racial é usada como uma ferramenta de política nos Países Baixos, Reino Unido e Suécia, enquanto a Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Itália e Luxemburgo adotam ações positivas em questões de igualdade de gênero. A "discriminação positiva" é praticada na Itália, mas apenas poucos países europeus a reconhecem legalmente, e ela "não é o instrumento de política preferido, já que a mera suspeita de sua prática tende a gerar conflito e insatisfação tanto entre os beneficiários quanto entre os perdedores" (Forbes e Mead, 1992, p. 1). O Reino Unido adota políticas de cumprimento de contratos, enquanto o Código Industrial da Alemanha proíbe a discriminação por parte tanto de empregados quanto de empregadores (Forbes e Mead, 1992).

Na América Latina, a pobreza rural, que é parcialmente racial, impede o desenvolvimento dos mercados internos. A ascendência européia está vinculada à prosperidade, enquanto a ascendência indígena ou africana é responsável pela pobreza e pela discriminação na Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, México e Peru. Um ensaio minucioso (Thiesenhusen, 1990) observou que o crescimento econômico na América Latina nunca alcança a maioria da população, e que a maior parte das pessoas encontra oportunidades apenas nas cidades. Assim, o autor propôs a reforma agrária

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

como uma política de "ação afirmativa" para a América Latina, que incentivaria o progresso econômico sem deslocar as comunidades pobres e indígenas em um contexto de sistemas jurídicos frágeis e orçamentos limitados.

No momento, há uma grande confusão na Europa no que se refere à terminologia e à ideologia racial, religiosa e étnica, que inclui, igualmente, ramificações legais (Joly, 1998). A relutância da Europa continental em reconhecer a realidade da discriminação "racial" desvia a fiscalização da igualdade de oportunidades para categorias alternativas. As políticas de combate à exclusão social talvez se refiram, genericamente, a grupos "vulneráveis" ou "carentes", que incluem os ciganos, as minorias religiosas, lingüísticas e étnicas entre categorias não-culturais como os dependentes de drogas, os sem-teto ou os portadores de deficiência. Um segundo enfoque menciona a política de naturalização ou integração como uma demarcação social legítima, por meio da qual as desigualdades raciais e étnicas podem ser indiretamente abordadas. Outro enfoque consiste em direcionar as intervenções de política para locais onde haja concentração de minorias raciais e étnicas. O Boxe 9.1 apresenta exemplos de medidas européias contra a discriminação.

Boxe 9.1 Medidas européias contra a discriminação do Estado

- Proibições no direito civil e criminal.
- Órgão público encarregado de fiscalizar o cumprimento da lei.
- Órgão encarregado de monitorar e avaliar políticas, ou de educar e informar a população.
- Cumprimento de contratos.
- Assistência jurídica.
- Ação positiva (medidas para abordar as causas e os sintomas da discriminação por meio da igualdade de oportunidades).
- Discriminação positiva (resposta positiva a discriminações anteriores).

Uma rede de informações sobre racismo e xenofobia recentemente criada (RAXEN) vincula centros de pesquisa, ONGs e organizações internacionais. Os dados coletados e analisados por essa rede fornecerão a base para estratégias eficazes contra a discriminação na Europa. O Centro Europeu de Monitoramento do Racismo e da Xenofobia de Viena, criado pela União Européia em 1997, tem atuado como defensor das novas diretrizes e dos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

novos programas de ação, bem como da Carta de Direitos Fundamentais. Seus relatórios anuais concluíram que as minorias étnicas, religiosas e culturais, bem como os imigrantes e os refugiados, em todos os Estados membros, estão vulneráveis a crimes motivados por racismo e à discriminação. Os incidentes raciais e a xenofobia estão em ascensão. Os ciganos, os refugiados e os imigrantes de países africanos e árabes estão particularmente sujeitos aos incidentes violentos e à discriminação. Embora um estudo recente tenha mostrado que a tolerância religiosa é geralmente alta em toda a União Européia, os imigrantes e membros de minorias étnicas, religiosas e culturais temem denunciar ataques racistas às autoridades. O fato de que nem todos os incidentes são denunciados bem como a falta de definições nacionais uniformes dificultam o controle de incidentes racistas, embora na Alemanha, Suécia e Reino Unido as estatísticas sejam melhores do que em outros países.

Na Europa, novos imigrantes trazem consigo culturas nacionais históricas, plenamente desenvolvidas e até mesmo codificadas, as quais desejam preservar. Os países reagem de formas diferentes. Alguns países (como a França e a Alemanha) promovem a assimilação mais do que outros. Os Países Baixos e a Suíça contam com instituições descentralizadas que consideram a diversidade confessional e lingüística, enquanto a Suécia adotou seu modelo corporativista para organizar associações de imigrantes que atuam como interlocutores do Estado. Enquanto os franceses falam em políticas de "integração", os britânicos se referem a políticas de "relações raciais".

De todos os países da Europa, o Reino Unido é o que mais enfatiza a necessidade da expressão cultural e do multiculturalismo no combate ao racismo. Em 1976, o país já havia aprovado uma Lei de Relações Raciais. A Comissão de Igualdade Racial monitora as relações de raça para o governo. As Zonas de Ação Educativa e outros programas urbanos beneficiam as cidades do interior, onde estão concentradas as minorias. Mas mesmo no Reino Unido, onde o governo reconheceu como problemas o baixo rendimento escolar de alunos pertencentes a minorias e o assédio racial, as políticas educacionais ainda tendem a ser "insensíveis à cor da pele" e "*desracializadas*" (Burden e Hamm, 2000).

A educação multicultural também assume a forma de educação multilingüística, mais disseminada nos Países Baixos e na Suécia. Alguns

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

países pequenos encaram os idiomas dos imigrantes como uma ameaça cultural, e todos os países insistem em que os imigrantes dominem também o idioma nacional. A comunicação intercultural é essencial para a coesão social, a governança nacional e a eficiência dos mercados de trabalho (Baubock, Heller e Zolberg, 1996).

Ninguém nega que a exclusão social das minorias raciais e étnicas produz privação tanto econômica quanto social. Na Europa, há maior probabilidade de que os negros vivam na pobreza do que os brancos (Modood, 1998). As taxas de desemprego também são mais altas entre os negros, que estão concentrados em trabalhos mal remunerados. É mais provável que as mulheres de minorias étnicas trabalhem em casa ou em empresas familiares, freqüentemente sem direitos formais. A incapacidade de dominar o idioma local pode não condenar os imigrantes ao desemprego, mas certamente os encaminha para nichos ocupacionais específicos e limita suas oportunidades.

A União Européia só entrou seriamente na luta contra a discriminação racial durante a última década. Muitos Estados negavam a existência do racismo – já que haviam superado o tratamento historicamente desigual dispensado às minorias ou aos migrantes, apresentavam altos níveis de casamentos inter-raciais e haviam proibido a discriminação. Mesmo na Suécia, a pressão pela adoção de leis contra a discriminação étnica teve sua origem nas organizações internacionais e não na política interna. Mas o aumento de partidos nacionalistas, de extrema direita, e da violência contra estrangeiros e minorias visíveis expôs a superficialidade dessas alegações.

Na Cúpula Social de Florença, em 1995, a Declaração Conjunta para a Prevenção da Discriminação Racial e da Xenofobia e para a Promoção da Igualdade de Tratamento no Local de Trabalho conclamou os empregadores a adotar medidas voluntárias. A título de orientação, 25 casos de "boas práticas" (e não de melhores práticas) foram reunidos no Compêndio Europeu de Boas Práticas para a Prevenção do Racismo no Local de Trabalho (Wrench, 1997). Entre essas boas práticas, as mais comuns envolviam treinamento. Aos recém-chegados e às minorias étnicas ensinava-se, além do idioma dominante, o arcabouço jurídico e práticas culturais, bem como técnicas de procura de emprego. Esse enfoque adota a teoria individualista da exclusão social, na qual o ônus de promover a inclusão recai sobre os indivíduos excluídos. Entretanto, mesmo os indivíduos bem

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

qualificados dos "grupos das minorias visíveis" sofrem discriminação e racismo, de forma que treinar a maioria na mudança de atitudes ou comportamentos é um complemento necessário às políticas de integração de minorias.

Não está claro se é possível, num curto prazo, mudar atitudes. As leis contra o incentivo ao ódio racial partem do princípio de que o racismo é uma ideologia. Mas o racismo e a xenofobia estão infiltrados também nas instituições. Assim, é imperativo que se insista no comportamento não-discriminatório e na igualdade de tratamento. Os enfoques multiculturais empregados para se ensinar aos grupos majoritários a cultura das minorias e promover a representação das minorias em todos os escalões de uma organização são especialmente eficazes em empresas nas quais a base de clientes também é diversificada. Quando há uma justificativa comercial para o recrutamento de minorias igualmente qualificadas, todos saem ganhando. Políticas de combate à discriminação, tais como códigos de conduta com sérias sanções para evitar o preconceito na seleção e contratação, poderão ser necessárias quando o cumprimento voluntário é pouco incentivado.

O Artigo 13 EC constitui a base de duas novas diretivas da UE, que são de particular importância na discussão da discriminação. A Diretiva 2000/43/EC, de 20 de junho de 2000, sobre a "Implementação do Princípio da Igualdade de Tratamento entre Pessoas Independentemente de sua Origem Racial ou Étnica", proíbe a discriminação racial no emprego (acesso a empregos, remuneração, condições, benefícios), na educação, na seguridade social, na assistência médica e no acesso a bens e serviços públicos, além de estabelecer o direito à indenização, e sanções para atos de discriminação. A diretiva, que entrou em vigor em julho de 2003, retira o ônus da prova do autor da ação e o protege do assédio e da violência. A Diretiva 2000/78/EC sobre igualdade no emprego proíbe a discriminação por motivos religiosos, de crença, idade, deficiência e orientação sexual, além de exigir que os membros harmonizem as leis nacionais com essa proibição até dezembro de 2003, com uma margem adicional de três anos para a implementação de legislação sobre deficiência e idade.

No final de 2000, o Conselho Europeu lançou um Programa de Ação qüinqüenal para Combater Todas as Formas de Discriminação (exceto a de gênero, que já contava com seu próprio Programa de Ação de Igualdade de Oportunidades), com um orçamento de 98,4 milhões de euros. O

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

programa apóia medidas legislativas no âmbito nacional, a mobilização de atores relevantes e o intercâmbio de informações e boas práticas, por meio da criação de um banco de dados. Políticas correlatas incluem a Iniciativa Comunitária EQUAL, destinada a combater todas as formas de discriminação no mercado de trabalho, e o Programa Grotius, cujo objetivo é treinar juízes e promotores em matéria de racismo e xenofobia.

O Comissário de Emprego e Assuntos Sociais lançou uma campanha qüinqüenal intitulada "Pela Diversidade – Contra a Discriminação", com o objetivo de envolver os Estados membros, os parceiros sociais e as ONGs na luta contra a discriminação. O primeiro ano focalizará a discriminação no local de trabalho por parte de sindicatos e empregadores, ressaltando o valor da diversidade com base em razões comerciais: criatividade, capital humano, imagem e clientes e acionistas diversificados. Para melhorar o entendimento dos direitos civis, todos os governos nacionais devem designar uma instituição para apoiar e orientar as vítimas de discriminação racial. Um levantamento da Eurobarômetro sobre a discriminação na UE constatou que apenas um terço dos europeus estariam cientes de seus direitos caso fossem vítimas de discriminação.[1] Um quinto dos entrevistados na UE – e um terço dos holandeses entrevistados – haviam testemunhado pessoalmente casos de discriminação étnica. A maioria dos europeus acredita que a etnia, a religião, a deficiência, a idade e a orientação sexual são obstáculos para que pessoas qualificadas consigam um emprego. E a maioria se opõe à discriminação. Ainda assim, essas pessoas não sabem como agir em relação ao problema.

Wrench (2000) também apresenta exemplos de ações positivas que vão além do treinamento e dos esforços para combater a discriminação. Em alguns países, os locais de trabalho instituíram medidas para acomodar práticas religiosas e culturais típicas das minorias, tais como feriados ou códigos no vestir. Mas apenas um pequeno número de países (os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido) empreendeu esforços mais vigorosos para recrutar, treinar e orientar grupos minoritários – anunciando empregos em redes de minorias ou recrutando por meio de agências de emprego comunitárias. No Reino Unido, onde a sub-representação é motivo para processos judiciais, as ações positivas incluíram recrutamento, treinamento prévio e treinamento em serviço para os trabalhadores de grupos minori-

[1] Ver www.stop-discrimination.info.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

tários. Os Países Baixos pedem o reconhecimento de diferenças culturais no trabalho, após a criação de locais de trabalho etnicamente diversificados. A Suécia focaliza grupos carentes em geral, contribuindo para melhorar a vida profissional do imigrante por meio do corporativismo de classe. Em geral, os empregadores do setor público são mais sensíveis à adoção da igualdade de oportunidades e a ações positivas do que os empregadores do setor privado (Wrench, 2000, p. 277).

Na América Latina, dois tipos de grupos estão entre os que sofrem discriminação irrestrita: os afro-descendentes e os indígenas. Os países europeus foram lentos na abordagem da discriminação racial e étnica contra grupos minoritários. Até o momento, as Nações Unidas dispõem tão-somente de um projeto da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (1994), devido ao alto grau de controvérsia suscitado pelos temas de soberania, colonialismo e autodeterminação (Hannum, 1990). Com base no Relatório Cobo (1986), que exigia para os "setores não-dominantes da sociedade" o direito de preservar sua cultura e identidade, os países da América Latina e da Escandinávia passaram a apoiar o Artigo 3 do projeto, que dispõe sobre o direito de optar pela autodeterminação.

Grande parte do debate sobre direitos está associada à distinção entre independência e autonomia nas relações entre os Estados e os povos indígenas. Muitos Estados foram hostis aos grupos indígenas ou presumiram, em lei, que esses grupos desapareceriam ou seriam assimilados pela cultura nacional. Outros concedem aos grupos indígenas uma condição especial de proteção legal que os libera de obrigações, mas limita seus direitos. Outro grupo de Estados reconhece a igualdade de direitos e obrigações mas, além daqueles conferidos aos cidadãos nacionais, admite que os grupos indígenas têm as "necessidades especiais" de outros grupos "carentes". Os organismos internacionais como o Banco Mundial geralmente especificam que um grupo precisa ser distinto quanto carente para fazer jus a um exame minucioso. Mas é difícil cumprir os requisitos legais. A qualificação como indígena para fins de direito à terra freqüentemente exige prova de residência fixa, o que coloca os povos nômades em situação de desvantagem. É difícil para uma pessoa provar que pertence ou descende de um determinado povo, quando ela tem uma longa história de casamentos inter-raciais entre seus ancestrais. E, contrariamente ao que acontece com os "direitos iguais" liberais, a reclamação de direitos "especiais" ou "de grupo" à terra, à água

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

e a outros recursos valiosos dificilmente é bem-sucedida nos tribunais nacionais. As leis tribais raramente sobrepujam as leis liberais contra a discriminação direta.

Cidadania: a integração de imigrantes, refugiados e estrangeiros

Um grande número de emigrantes tem deixado a América Central e o Caribe ao longo das últimas décadas. Entretanto, os principais países sul-americanos, embora continuem a receber a migração latino-americana interna, começam lentamente a enviar pessoas para o exterior. Assim, a exemplo da Europa, a região está enfrentando não apenas fluxos de migração internacionais, como também importantes movimentos demográficos internacionais.

O regulamento europeu sobre imigração e naturalização está cada vez mais relacionado com a política de "integração". Embora até 1973 a Europa tenha acolhido migrantes trabalhadores e trabalhadores convidados, o aumento do desemprego e as tensões internacionais que se seguiram às crises do petróleo pressionaram os governos, em todo o espectro ideológico, a começar a restringir a imigração. Os primeiros sinais dessa tendência foram observados no Reino Unido, onde até a década de 1980 a condição de cidadão da Commonwealth (Comunidade de Nações) não era mais suficiente para permitir a entrada no país. A maioria dos países restringiu a imigração a familiares, refugiados e pessoas que buscavam asilo. Na medida em que se reduzia o fluxo de recém-chegados, os governos instituíam políticas para incorporar os imigrantes e seus filhos à sociedade como um todo.

Em alguns países, como por exemplo os Países Baixos e a Suécia, a maioria dos partidos políticos apoiava mudanças nas leis de imigração; em outros, como a Áustria, a França, a Suíça e o Reino Unido, a política de imigração era extremamente politizada (Hammar, 1985). Na Alemanha, em 1993, tanto os democrata-cristãos quanto os social-democratas apoiavam as reformas dos direitos de asilo, embora mudanças mais recentes nas leis de cidadania e o recrutamento de migrantes qualificados tenham gerado controvérsias entre os partidos.

O Acordo de Schengen incentivou os Estados europeus a cooperar no controle da imigração, com a abertura de fronteiras internas e o controle

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mais rigoroso das fronteiras externas. A fim de reduzir a imigração ilegal proveniente do norte da África e dos Bálcãs, a Itália, a Espanha e a França começaram a coordenar o patrulhamento do Mediterrâneo. O Tratado de Amsterdã, embora não fosse legalmente obrigatório, codificou as políticas da "Europa Fortaleza" em relação a nacionais de outros países. Todos os Estados membros hoje adotam políticas rigorosas de admissão, que enfatizam a segurança, o controle e a expulsão, com o objetivo de restringir o fluxo de trabalhadores migrantes, de pessoas em busca de asilo e de familiares. Um exame das leis de imigração da UE concluiu que essas leis são "muitas vezes altamente incompatíveis com os direitos humanos fundamentais, em particular, e não cumprem os compromissos da CE/UE contra a discriminação motivada por raça e sexo" (Melis, 2001, p. 217).

A exclusão social dos novos imigrantes caminhava lado a lado com os esforços do governo para incluir os que já viviam na Europa. Os países adotaram políticas muito distintas para a incorporação dos imigrantes, refletindo conceitos históricos de origem, integração e instituições políticas (Silver, 1995).

Uma tipologia (Castles, 1995) estabelece a distinção entre a exclusão "diferencial" e os modelos de "assimilação" e "pluralistas ou multiculturais". A Alemanha é o exemplo mais característico de exclusão diferencial, por tratar os imigrantes como trabalhadores convidados, com menos direitos políticos e sociais do que os nacionais do país. A Áustria, Bélgica e Suíça, até certo ponto, também adotaram esse modelo. Entretanto, mais recentemente, a Alemanha reformulou suas leis de imigração, facilitando a naturalização. A Alemanha também pretende assimilar os imigrantes étnicos alemães (*aussiedler*) e oferece um certo nível de educação multicultural (Piper, 1998).

A França é um exemplo do modelo de assimilação, com sua ideologia republicana de cidadania universal e igualitária. A lei francesa proíbe que o Estado reconheça as diferenças raciais e culturais dos grupos. Mas algum movimento em direção ao pluralismo vem sendo percebido desde a ascensão política da extrema direita. O Reino Unido também já tentou adotar uma política de assimilação, mas na década de 1970, quando a imigração foi restringida, o país implementou políticas multiculturais e pluralistas. Enquanto a França procura educar os cidadãos e as autoridades públicas a tratar todos de forma igual e focaliza áreas territoriais sujeitas a privações

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

– independentemente de sua composição racial –, o Reino Unido enfatiza sanções contra comportamentos discriminatórios.

As nações da Europa também diferem em termos do tratamento que dispensam aos "migrantes", aplicando diferentes conjuntos de direitos a diferentes tipos de migrantes (cidadãos, residentes permanentes, trabalhadores convidados, pessoas em busca de asilo, refugiados), o que torna mais complexas as formas de exclusão a que estão sujeitos esses grupos. O norte da Europa já está às voltas com uma segunda geração de minorias étnicas nativas, enquanto os migrantes do sul da Europa são, provavelmente, imigrantes sem documentos, de curto prazo, localizados na base do mercado de trabalho informal e que necessitam obter, o quanto antes, seus direitos trabalhistas, de modo a combater a exploração econômica e a discriminação de moradia.

Diferentes Estados europeus adotam abordagens distintas também no que se refere à integração dos imigrantes. O Boxe 9.2 relaciona algumas medidas comuns. Segundo a tipologia de Soysal (1994), países corporativistas como os Países Baixos e a Suécia são centralizados, mas a sociedade está organizada em grupos corporativos com reconhecimento e funções estatais. A incorporação de imigrantes é, portanto, coletiva e vertical; as estruturas intermediárias lhes conferem direitos sociais. O Estado organizou "minorias étnicas", a fim de permitir que os imigrantes exerçam a "liberdade de escolha" em assuntos culturais, incentivando, ao mesmo tempo, a solidariedade e a cooperação com a maioria sueca nativa. Os suecos esperam que, em última instância, os imigrantes se integrem à sociedade como indivíduos, embora tenham, mesmo que involuntariamente, institucionalizado a separação étnica.

Boxe 9.2 Políticas selecionadas para a incorporação de imigrantes

- Concessão de moradia.
- Apoio financeiro a associações e instituições étnicas culturais (veículos de comunicação e imprensa étnicas).
- Incentivos à participação em comunidades locais.
- Ensino do idioma dominante.
- Educação cívica.
- Instrução religiosa e cultural integrada nas escolas.
- Assistência voltada para emprego, habitação, saúde e bem-estar.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Os Estados liberais como a Suíça e o Reino Unido privilegiam a opção individual e descentralizam as decisões, delegando-as a autoridades locais e associações de voluntários. Isso converte o mercado de trabalho na principal via de integração, juntamente com uma infinidade de grupos privados que promovem a "incorporação horizontal" dos imigrantes. A política britânica de "relações raciais" nasceu do reconhecimento de que a cidadania da Commonwealth com plenos direitos legais não era suficiente para garantir a "igualdade de oportunidades". A Lei de Relações Raciais de 1976 proibiu a discriminação na educação, habitação e emprego, e seu cumprimento legal é fiscalizado caso a caso. A Comissão para a Igualdade Racial atua, principalmente, como órgão de monitoramento e informação, que também apóia associações étnicas locais. A educação está a cargo das autoridades locais. Políticas urbanas beneficiam os imigrantes que residem nas áreas assistidas.

Em contraste, a França adota um modelo estatístico de associação. Como um estado burocrático altamente centralizado, o país implementa suas políticas de forma descendente, e em sua relação com os cidadãos há poucas estruturas intermediárias. Assim, o Estado está envolvido na incorporação dos imigrantes como indivíduos em igualdade de condições. As associações e os movimentos étnicos e religiosos, entre outras minorias, estão organizados em instituições nacionais, que podem atuar como interlocutores com o Estado centralizado. O Estado francês procura, deliberadamente, integrar os imigrantes como cidadãos indistintos, com base na noção republicana secular do laço social. As escolas são um instrumento de assimilação republicana e não permitem a expressão de diferenças étnicas, religiosas, ou de qualquer outro grupo, que nem sequer são reconhecidas por lei.

A Alemanha combina os modelos estatista e corporativista com sua estrutura federal, suas burocracias centralizadas e seus grupos de interesse.

Por motivos históricos e culturais, a facilidade dos procedimentos de naturalização difere entre os países. O Canadá e os Estados Unidos são sociedades típicas de imigração que incentivam os imigrantes a se tornar cidadãos e concedem a cidadania às pessoas nascidas em seu território (*jus soli*). A Alemanha e a Suécia, como sociedades tradicionais de emigração,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

apenas recentemente receberam grandes fluxos migratórios. Nesses países, a cidadania é baseada na ascendência (*jus sanguinis*), e os imigrantes devem se naturalizar a fim de se tornar cidadãos. Na França e no Reino Unido, a imigração do pós-guerra foi pós-colonial, e as leis de cidadania eram mais complexas. Alguns imigrantes gozavam de cidadania plena quando de sua chegada, enquanto outros tinham de se naturalizar ou declarar e registrar a cidadania.

As atitudes em relação ao multiculturalismo também diferem entre os países. O Canadá e a Suécia adotam o multiculturalismo como política oficial, enquanto os Países Baixos o abandonaram no início dos anos 1980. Os Estados Unidos adotaram a educação bilíngüe, mas o multiculturalismo é local. O Reino Unido se concentra na luta contra o racismo e em favor da igualdade de direitos, embora, especialmente no nível local, confira um certo grau de reconhecimento e um tratamento especial às particularidades dos grupos, refletindo, dessa forma, a longa tradição das minorias nacionais (escoceses, galeses, irlandeses). Mas a França, com sua tradição republicana de desconfiança em relação ao "comunitarismo", resiste a todas as distinções culturais entre grupos e não adota nenhuma política social destinada, explicitamente, aos "imigrantes". Em contrapartida, as áreas em que há concentração de imigrantes podem receber assistência especial (Cohen, 1999).

Soysal (1994) também identifica modelos "fragmentários", nos quais a capacidade do Estado é limitada e a vida social é organizada com base em grupos primários (a família, a comunidade local, a tribo, a igreja). Os migrantes, cuja integração na sociedade é apenas parcial e cuja participação limita-se no mercado de trabalho, permanecem ocultos em suas comunidades. Até certo ponto, as favelas e os assentamentos precários das megacidades da América Latina dependem desses mecanismos de incorporação, o que leva o Estado a negligenciá-las, salvo em caso de distúrbios civis.

A situação jurídica dos imigrantes determina o acesso aos direitos sociais, inclusive assistência médica, seguros de aposentadoria, habitação, apoio à renda e treinamento. Os estrangeiros em situação legal têm direitos sociais formais e iguais na Europa, mesmo que não gozem plenamente de seus direitos políticos. Essa medida estava em harmonia com o compromisso

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

dos Estados membros de não discriminar por motivo de nacionalidade, e com o desejo de se evitar a criação de uma classe de "direitos especiais" para os "estrangeiros" ou "imigrantes". Embora contribua para o processo de inclusão social, a igualdade de direitos não significa que os imigrantes não sejam prejudicados em razão de suas necessidades especiais (desemprego mais alto, formação de guetos, barreiras lingüísticas).

Como a organização do estado de bem-estar social difere na França, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido, o grau de acesso dos imigrantes a seus benefícios também varia. Alguns desses países dispõem de um número maior de moradias sociais do que outros, o que permite aos Estados dispersar os imigrantes para evitar o surgimento de guetos. Alguns benefícios estão associados à autorização para trabalhar, outros à permissão para residir no país e outros, ainda, a relações familiares. O seguro está geralmente vinculado ao tempo de serviço e, portanto, às contribuições, o que pode excluir os imigrantes da cobertura. Assim, os imigrantes freqüentemente são incluídos em programas de assistência social de redes de segurança, que são geralmente concedidos como direitos a qualquer pessoa que resida legalmente nesses países (Dorr e Faist, 1997).

A Comissão Européia começou a lidar, igualmente, com as questões relacionadas a asilo e migração. Como parte de uma agenda de direitos humanos, a Comissão examina parcerias com os países de origem, inclusive planos de ação para controlar o contrabando e o tráfico de imigrantes; uma política de asilo européia comum, com normas e procedimentos mínimos, especialmente no que se refere às crianças; um Fundo Europeu para Refugiados destinado a oferecer-lhes recepção, integração e repatriação, tratamento justo a nacionais de terceiros países e à gestão de fluxos migratórios. Entretanto, o fato de que direitos sociais plenos são negados aos imigrantes ilegais e às pessoas em busca de asilo, significa que o estado de bem-estar social também está investido da função de polícia de fronteira.

Em sua maioria, os esforços para combater a exclusão social em áreas de concentração de carências e segregação étnica são nacionais. Atenção bem menor tem recebido a luta contra a discriminação nas esferas regional e local. As políticas de revitalização urbana e habitação são freqüentemente destinadas a bairros com altas concentrações de minorias étnicas. De fato,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

os governos e os órgãos públicos são freqüentemente responsáveis por esses encraves espaciais de privação multidimensional. Mesmo na Suécia, um modelo de estado social-democrata, muitos conjuntos habitacionais localizados nos arredores das cidades são quase totalmente habitados por imigrantes (Pred, 2000). A explicação oficial pode parecer favorável: permitir que os grupos exerçam suas próprias práticas culturais. Entretanto, em países com um grande contingente de habitações sociais, os órgãos administrativos que criam esses encraves étnicos também estão aptos a destinar outras moradias para aquelas pessoas que desejam viver em outro local.

A criação de parcerias locais é hoje uma forma bem-aceita de intervenção política na Europa, que agrada aos defensores das políticas sociais ativas e da democracia direta. Entretanto, essa abordagem é feita freqüentemente de cima para baixo, especialmente nos países acostumados a formas de representação e negociação corporativistas. O Reino Unido, entretanto, tem privilegiado as empresas e enfatizado o investimento de capital. Os esforços empresariais produzem um impacto pouco significativo sobre a pobreza. Embora a UE e os governos europeus incentivem os grupos excluídos a participar da recuperação de seus bairros, as iniciativas de base tendem a limitar-se aos esforços para resolver problemas de menor relevância. Entretanto, as ONGs de maior porte poderiam auxiliar essas iniciativas, desenvolvendo capacitação e experiência (Geddes e Benington, 2001; Merklen, 2001).

Lições para a América Latina e o Caribe

Ao assumir o compromisso de erradicar a fome no Brasil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva articulou uma nova visão social para a América Latina. Esse reconhecimento da necessidade de uma renda básica mínima, mesmo que fornecida em espécie, simboliza um esforço renovado na luta contra a precariedade e a exclusão. Entretanto, as privações materiais de renda ou bens e o acesso limitado à educação, à saúde, aos serviços sociais e ao emprego também estão vinculados à participação em um grupo. A exclusão social continua a ser um problema mesmo para as pessoas que têm uma

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

renda básica assegurada. Os membros das minorias indígenas e étnicas buscam reconhecimento, direitos e respeito. A discriminação por motivo de cor, embora consistentemente negada, persiste na América Latina, reduzindo a plena participação na vida social e política (Hasenbalg, 1996; De la Fuente, 1999). A luta contra a discriminação por motivo de gênero, raça, etnia ou residência exige políticas adicionais que complementem os programas de erradicação da pobreza e desenvolvimento econômico.

Quando a atenção se limita às esferas local e nacional, a ação no nível global fica negligenciada. Uma das ironias do exercício de aplicar as lições da Europa à América Latina é uma premissa implícita do racismo europeu de que é a desigualdade Norte-Sul que impulsiona a migração de países menos desenvolvidos para as "cidades duais" do Norte. A promoção da inclusão social na América Latina poderá, assim, prevenir a exclusão social na Europa. Além disso, assim como os imigrantes têm buscado uma "associação pós-nacional" por meio dos direitos sociais garantidos no nível supranacional da União Européia, os grupos indígenas têm levado suas demandas aos organismos internacionais. Os Estados e os sistemas jurídicos latino-americanos evitam reconhecer as demandas dos grupos indígenas, obrigando-os a buscar justiça em outros fóruns.

No que concerne ao gênero, a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é o primeiro tratado internacional que incorpora os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais da mulher. A Convenção cobre a condição da mulher na vida pública e privada obriga os signatários a garantir o pleno desenvolvimento e progresso das mulheres. Todos os países europeus ratificaram a convenção, embora muitos o tenham feito com reservas.

De acordo com o Artigo 18, os signatários se comprometem a apresentar ao Secretariado das Nações Unidas planos nacionais de ação para a implementação da Plataforma de Ação de Pequim. As áreas cobertas incluem ação positiva para promover a igualdade e proibir a discriminação no emprego, na lei, na vida política, na educação, na saúde e nos benefícios sociais, bem como para eliminar os estereótipos, a prostituição e o tráfico de mulheres. Apenas alguns planos nacionais de ação estabeleceram metas abrangentes, com prazo determinado e pontos de referência ou indicadores

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de monitoramento. A maioria nem sequer mencionou as fontes de financiamento das ações identificadas. Entretanto, esses planos são o principal mecanismo de monitoramento do cumprimento da convenção por parte dos Estados. Eles são revistos por um painel internacional de especialistas, em coordenação com ONGs independentes. A maioria dos países latino-americanos ratificou a convenção, embora algumas nações do Caribe (República Dominicana, Granada e Suriname) e da América Central (Guatemala e Nicarágua) ainda não tenham apresentado planos de ação nacionais. Todos os países sul-americanos e europeus já o fizeram.

Os quadros institucionais na Europa e na América Latina são muito diferentes. O direito civil e as tradições corporativistas têm contrapartes européias, mas comparada à Europa a democracia na América Latina é frágil, as capacidades burocráticas e fiscais dos Estados são limitadas, e as estruturas sociais e as sociedades civis parecem bem diferentes. Além disso, a luta contra a pobreza e a privação econômica tende a estar divorciada da batalha pela igualdade de direitos e a inclusão social dos grupos carentes, exceto no nível local. Permitir que os grupos excluídos manifestem suas preocupações, nomeiem representantes reconhecidos e participem, de forma geral, do processo de inclusão social é uma lição essencial que a América Latina poderá extrair da experiência européia. Em países em que há um partido político dominante, qualquer meta próxima à paridade feminina em cargos políticos será difícil de ser conquistada. Mas, no nível local, as parcerias entre os setores público e privado podem significar uma cadeira para residentes carentes ou para associações que os representem legitimamente.

As políticas européias para promover a inclusão social de grupos carentes podem oferecer algumas outras idéias políticas aplicáveis à América Latina. Por exemplo, os países latino-americanos – quer de forma isolada ou coletivamente – podem instituir os mesmos tipos de sistemas de monitoramento para controlar a discriminação, os crimes motivados por ódio e o progresso obtido pela igualdade de gênero, étnica, regional e de outros grupos no mercado de trabalho, na qualidade de vida e no acesso aos serviços públicos. A integração da igualdade de gênero, raça e etnia também deveria ser incentivada em todas as esferas da política governamental. Até

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mesmo a situação de refugiado implica um preconceito de gênero que raramente é reconhecido.

As instituições acadêmicas, as ONGs, os órgãos estatísticos nacionais e outras associações pertinentes deveriam cooperar, por meio de parcerias entre os setores público e privado, na coleta e no compartilhamento de dados, tanto no âmbito nacional como internacional. Essas parcerias também deveriam trabalhar na busca de soluções locais, contextuais, para o problema da exclusão social dos grupos, cujos representantes legítimos deveriam participar ativamente desses esforços. Os grupos que sofrem discriminação deveriam escolher seus próprios porta-vozes e sentir-se livres para se opor a planos do governo, sem medo de represálias. A fim de melhorar o entendimento dos direitos civis, os governos nacionais poderiam designar uma instituição independente, que fizesse parte de uma rede internacional, para apoiar e orientar as vítimas de discriminação racial por meio do processo legal. A garantia dos procedimentos democráticos, da transparência e da boa governança é, portanto, parte integrante do processo de inclusão social tanto na Europa quanto na América Latina.

O monitoramento dos números e o aumento da participação são recursos importantes na luta contra a exclusão social, mas o combate à discriminação depende da fiscalização por parte do Estado. Quando o sistema judicial não é independente de interesses poderosos, até mesmo a assistência jurídica e o monitoramento externo serão insuficientes para garantir a observância da igualdade de oportunidades e punir a discriminação. Ainda mais preocupantes são as formas de brutalidade policial e corrupção que transformam o Estado mais numa ameaça do que num aliado na luta contra a exclusão.

Nesses contextos, talvez a forma mais eficaz de buscar a inclusão social dos grupos carentes seja pela intermediação da sociedade civil e da organização comunitária. Por meio de fundos sociais, os organismos internacionais podem fortalecer as ONGs étnicas locais e canalizar capital de investimento para as localidades onde há concentração de grupos minoritários. Também podem incentivar as empresas a criar tribunais industriais, insistir na representação sindical e recrutar trabalhadores de muitas localidades e de muitos grupos. Os organismos internacionais e as ONGs podem ajudar os sindicatos a fiscalizar o cumprimento das normas trabalhistas, da igualdade

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de remuneração e da proteção contra a violência, a exploração e a discriminação. Nas favelas e em outros assentamentos de posseiros das cidades latino-americanas, a cooperação entre vizinhos tem resolvido inúmeros problemas de infra-estrutura, saúde e segurança. A organização de comunidades pode propiciar a inclusão social de novos migrantes, quando os migrantes e as minorias estão concentrados em áreas específicas.

Existe uma visão claramente européia dos direitos humanos que, ao mesmo tempo em que preserva o individualismo revolucionário do século XVIII, não recusa a ação do Estado. Embora proteja-os perante o Estado, a abordagem dos direitos humanos também representa "o povo" e, assim, garante a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade humana (Leben, 1999). Entretanto, um discurso baseado em direitos tem seus limites. Direitos são demandas dirigidas a agentes estatais, e não a agentes econômicos. Uma forma de incentivar a inclusão social dos grupos excluídos é aumentar a responsabilidade do Estado. A outra é incentivar a adoção de práticas socialmente integradoras de emprego e empréstimos.

O estudo dos modelos europeus de políticas de combate à discriminação está apenas começando, e muitas questões políticas ainda aguardam solução. À luz da ascensão dos partidos de direita, que se opõem à admissão de estrangeiros em seu país, será que as políticas de combate à discriminação deveriam tentar modificar atitudes e comportamentos? Como a Europa ensinará os cidadãos a valorizar tanto a diversidade quanto a solidariedade? Em vista da importância da vida privada e das obrigações familiares para as funções de trabalho remunerado da mulher, será que a União Européia pode intervir legitimamente em questões civis referentes a casamento e procriação? Em vista do objetivo duplo de restringir a imigração e integrar os imigrantes já residentes na Europa, será que as políticas de integração simplesmente atrairão um número ainda maior de imigrantes? E uma vez que a ação positiva em prol dos grupos carentes requer o reconhecimento legal desses grupos, será que os esforços de combate à discriminação ricochetearão, institucionalizando categorias raciais ou a consciência de grupo? Essas são questões de valor que quaisquer políticas latino-americanas de combate à discriminação devem enfrentar. Essa discussão tem de ser livre, intensa e integradora.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aliaga, Christel e Karin Winqvist. "How Women and Men Spend Their Time: Results from 13 European Countries. Eurostat Statistics in Focus". *Population and Social Conditions, Theme 3*. Dezembro de 2003.

Bailey, Stanley. "The Race Construct and Public Opinion: Understanding Brazilian Beliefs about Racial Inequality and Their Determinants". *American Journal of Sociology* 108(2), 2002.

Barany, Zoltan D. *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*. Nova York: Cambridge University Press, 2002.

Baubock, Rainer, Agnes Heller e Aristide Zolberg (editores) *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Avebury, 1996.

Burden, Tom e Tricia Hamm. "Responding to Socially Excluded Groups", em Janie Percy-Smith (editora), *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* Buckingham: Open University Press, 2000.

Cahn, Claude. *Roma Rights: Race, Justice, and Strategies for Equality*. Nova York: International Debate Education Association, 2002.

Carriga, Carmen. "The Gypsies and Social Services in Spain", em John Dixon e Robert P. Scheurell (editores), *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nova York: Routledge, 1995.

Castles, Stephen. "How National-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity". *New Community* 21(3), 1995.

Cobo, José Martínez. "Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations". Documento das Nações Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7, 1986.

Cochrane, Allen. "Looking for a European Welfare State", em A. Cochrane e J. Clarke (editores), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Londres: Sage, 1993.

Cohen, James. "Intégration: Théories, politiques et logiques d'Etat", em Philippe Dewitte (editor), *Immigration et intégration: L'état des savoir*. Paris: La Découverte, 1999.

Comissão Européia. *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union 1999*. Bruxelas: Comissão Européia, 1999.

Comissão Européia. *Directory of Projects: Medium-term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men*. Bruxelas: Comissão Européia, 2001.

Cresson, Edith. "La situation des femmes n'a pas progressé", em *La Parité: Enjeux et Mise en Oeuvre*. Paris: Presses Universitaires du Mirail, 1998.

De la Fuente, Alejandro. "Myths of Racial Democracy: Cuba 1900–1912". *Latin American Research Review* 34:39-73, 1999.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Dixon, John e Robert P. Scheurell (editores). *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nova York: Routledge, 1995.

Dorr, Silvia e Thomas Faist. "Institutional Conditions for the Integration of Immigrants in Welfare States: A Comparison of the Literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands". *European Journal of Political Research* 31: 401-26, 1997.

Duncan, Simon. "The Diverse Worlds of European Patriarchy", em Maria Dolors Garcia-Ramon and Janice Monk (editores), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*. Londres: Routledge, 1996.

Durlauf, Steven. "The Memberships Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes", em Sheldon Danziger and Robert Haveman (editores), *Understanding Poverty*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

Ellis, Evelyn. *EC Sex Equality Law*. Segunda edição. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

————. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Forbes, Ian e Geoffrey Mead. "Measure for Measure: A Comparative Analysis of Measures to Combat Racial Discrimination in the Member Countries of the European Community". Grupo de Estudos sobre a Igualdade de Oportunidades, University of Southampton, 1992.

Gaspard, Françoise. "Immigrant Women and Their Daughters: Intersections of Race, Class and Gender", em Jane Jensen, Jacqueline Laufer e Margaret Maruani (editores), *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work*. Burlington: Ashgate, 2000.

————. "The French Parity Movement", em Jytte Klausen e Charles Maier (editores), *Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nova York: Palgrave, 2001.

Geddes, Mike e John Benington (editores). *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. Londres: Routledge, 2001.

González, María José, Teresa Jurado e Manuela Naldini (editores). *Gender Inequalities in Southern Europe: Women, Work, and Welfare in the 1990s*. Londres: Frank Cass, 2000.

Gornick, Janet. "Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across 14 Welfare States". *Journal of European Social Policy* 7(1): 45-70, 1997.

Guy, Will (editor). *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*. Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Hammer, Thomas (editor). *European Immigration Policy: A Comparative Study.* Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Hancock, Ian. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution.* Ann Arbor: Karoma, 1987.

Hannum, Hurst. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990.

Hasenbalg, Carlos. "Racial Inequalities in Brazil and throughout Latin America: Timid Responses to Disguised Racism", em E. Jelin e E. Hershberg (editores), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America.* Boulder: Westview, 1996.

Hirschmann, Nancy e Ulrike Liebert (editores). *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe.* New Brunswick: Rutgers University Press, 2001.

Hubert, Agnès. "From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women's Policy in the European Union", em Jytte Klausen e Charles Maier (editores). *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States.* Nova York: Palgrave, 2001.

Jenson, Jane, Jacqueline Laufer e Margaret Maruani (editores). *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work.* Burlington: Ashgate, 2000.

Joly, Danièle. *Scapegoats and Social Actors: The Exclusion and Integration of Minorities in Western and Eastern Europe.* Basingstoke: Macmillan, 1998.

Jones, Richard e Gnanapala Welhengama. *Ethnic Minorities in English.* Oakhill, England: Trentham Books e Faculdade de Estudos Orientais e Africanos, 2000.

Kauppinen, Kaisa e Irja Kandolin. *Gender and Working Conditions in the European Union.* Dublin: Fundação Européia para a Melhoria das Condições de Vida e Trabalho, 1998.

Kofman, Eleonore e Rosemary Sales. "The Geography of Gender and Welfare in Europe", em María Dolores García-Ramón, and Janice Monk (editores), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life.* Londres: Routledge, 1996.

Ladanyi, Janos. "The Hungarian Neoliberal State, Ethnic Classification, and the Creation of a Roma Underclass", em Rebecca Jean Emigh e Iván Szelényi (editores), *Poverty, Ethnicity, and Gender in Eastern Europe during the Market Transition.* Westport: Praeger, 2001.

Langan, M. e Ilona Ostner. "Gender and Welfare: Toward a Comparative Framework", em Graham Room (editor), *Toward a European Welfare State?* Bristol: School for Advanced Urban Studies, 1991.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Leben, Charles. "Is There a European Approach to Human Rights?", em Philip Alston (editor), *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Levy, Jacob. "Classifying Cultural Rights", em Ian Shapiro e Will Kymlicka (editores), *Ethnicity and Group Rights*. Nova York: New York University Press, 1997.

Lewis, Jane. "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-73, 1992.

————. "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts". *Social Politics* 19: 13-25, 1997.

————. "Family Policy and the Labour Market in European Welfare States", em Jane Jenson, Jacqueline Laufer e Margaret Maruani (editores), *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work*. Burlington: Ashgate, 2000.

Liebfried, Stephan. "Towards a European Welfare State?" em Catherine Jones (editora), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Londres: Routledge, 1993.

MacEwen, Martin. *Tackling Racism in Europe*. Oxford: Berg, 1995.

———— (editor). *Anti-Discrimination Law Enforcement: A Comparative Perspective*. Aldershot: Avebury, 1997.

Maier, Charles e Jytte Klausen. Em Jytte Klausen and Charles Maier (editores), *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nova York: Palgrave, 2001.

Maruani, Margaret. "Women's Employment in a Society of Rampant Unemployment", em Siv Gustafsson and Danièle Meulders (editores), *Gender and the Labour Market: Econometric Evidence of Obstacles to Achieving Gender Equality*. Nova York: St. Martin's, 2000.

Melis, Barbara. *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*. Haia: Kluwer Law International, 2001.

Merklen, Denis. "Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine: Un cadre général pour l'action". MOST (SHS-2001/WS/9). Paris: Organização das Nações Unidas, 2001.

Meyers, Marcia e Janet Gornick. "Gendering Welfare State Variation: Income Transfers, Employment Supports, and Family Poverty", em Nancy Hirschmann and Ulrike Liebert (editores), *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2001.

Modood, Tariq. "Ethnic Diversity and Racial Disadvantage in Employment", em Tessa Blackstone, Bhikhu Parekh e Peter Sanders (editores), *Race Relations in Britain: A Developing Agenda*. Londres: Routledge, 1998.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Monk, Janice e María Dolores García-Ramón. "Placing Women of the European Union", em María Dolores García-Ramón e Janice Monk (editores), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*. Londres: Routledge, 1996.

Nações Unidas. *The World's Women 2000: Trends and Statistics*. Nova York: Publicações das Nações Unidas, 2000.

Numhauser-Henning, Ann (editora). *Legal Perspectives on Equal Treatment and Non-Discrimination*. Haia: Kluwer Law International, 2001.

O'Connor, Julia S., Ann Shola Orloff e Sheila Shaver. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Nova York: Cambridge University Press, 1999.

Olsson, Sven e Dave Lewis. "Welfare Rules and Indigenous Rights: The Sami People and the Nordic Welfare States", em John Dixon and Robert P. Scheurel (editores), *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nova York: Routledge, 1995.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Key Indicators of the Labor Market 2001-02*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2003.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE). *Employment Outlook 2000*. Paris: OCDE, 2000.

Ostner, Ilona. "From Equal Pay to Equal Employability: Four Decades of European Gender Policies", em Mariagrazia Rossilli (editora), *Gender Policies in the European Union*. Nova York: Peter Lang, 2000.

Piper, Nicola. *Racism, Nationalism and Citizenship: Ethnic Minorities in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate, 1998.

Poulter, Sebastian M. *Ethnicity, Law and Human Rights: The English Experience*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

Pred, Allan. *Even in Sweden: Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*. Berkeley: University of California Press, 2000.

Rees, Teresa. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. Londres: Routledge, 1998.

Rossilli, Mariagrazia. *Gender Policies in the European Union*. Nova York: Peter Lang, 2000.

Shapiro, Ian e Will Kymlicka (editores). *Ethnicity and Group Rights*. Nova York: New York University Press, 1997.

Shweder, Richard, Martha Minow e Hazel Rose Markus (editores). *Engaging Cultural Differences: The Multicultural Challenge in Liberal Democracies*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2002.

Silver, Hilary. "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion", em Gerry Rodgers, Charles Gore e Jose B. Figueiredo

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(editores), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Genebra: Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1995.

Soysal, Yasemin. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Thiesenhusen, William. "Human Rights, Affirmative Action, and Land Reform in Latin America", em Michael Wyzan (editor), *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action: A Comparative Perspective*. Nova York: Praeger, 1990.

União Européia. *The Joint Employment Report 2000*. Bruxelas: União Européia, 2000.

Vianello, Mino e Gwen Moore. *Gendering Elites*. Nova York: St. Martins Press, 2000.

Vogel-Polsky, Eliane. "Parity Democracy — Law and Europe", em Mariagrazia Rossilli (editora), *Gender Policies in the European Union*. Nova York: Peter Lang, 2000.

Woodward, Alison. "Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?" Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, FS 101-103, ISSR no. 1011-9523, outubro de 2001.

Wrench, John. *European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace*. Dublin: Fundação Européia para a Melhoria das Condições de Vida e Trabalho, 1997.

————. "Combating Employment Discrimination in Europe: National Variation and the Dawn of Good Practice", em Erna Appelt e Monika Jarosch (editores), *Combating Racial Discrimination: Affirmative Action as a Model for Europe*. Oxford: Berg, 2000.

Wyzan, Michael (editor). *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action: A Comparative Perspective*. Nova York: Praeger, 1990.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Parte 3

Capital humano e exclusão social

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Capítulo 10

Inclusão social, mercados de trabalho e capital humano na América Latina

Jacqueline Mazza

Diz-se, freqüentemente, que as populações excluídas têm pouco mais do que seu próprio trabalho para escapar do ciclo de pobreza. Por definição, esses grupos excluídos têm acesso mais limitado ao capital financeiro e às redes sociais, dependendo, portanto, de seu próprio capital humano – isto é, educação, habilidades inatas e adquiridas, motivação e hábitos de trabalho – como porta de saída da exclusão. O mercado de trabalho e a educação constituem duas importantes vias para a construção desse capital humano.

Os mercados de trabalho e o desenvolvimento de capital humano ocupam ambos os lados da dicotomia exclusão-inclusão, podendo ser tanto as principais fontes da exclusão quanto os principais recursos para a inclusão. Nas economias de hoje, o mercado substituiu o Estado como fórum crucial para a interação social e econômica. Embora muitos fatores interajam na criação da exclusão social, a inacessibilidade ao mercado de trabalho – a incapacidade de gerar uma renda familiar de subsistência, a desvalorização ou falta de reconhecimento do trabalho diário do indivíduo, a discriminação e a ausência de proteções legais básicas no trabalho – estimulam uma rede de efeitos sociais e econômicos que exacerbam a exclusão social. Esses efeitos incluem a segregação física em comunidades marginais, o estigma social associado à baixa qualidade dos empregos, condições de trabalho inseguras e o abandono prematuro da escola – que podem provocar um impacto negativo que perdura por toda a vida. A melhoria do capital humano por meio da educação, do treinamento e de empregos de melhor qualidade pode contribuir significativamente para o aumento da inclusão graças a uma renda mais alta, maior integração social e uma conscientização e identidade culturais mais sólidas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O presente capítulo examina o papel dos mercados de trabalho e do desenvolvimento de capital humano na dinâmica da inclusão e da exclusão social na América Latina e no Caribe, particularmente na década de 1990, e analisa os mercados de trabalho como uma das principais causas da exclusão e um veículo para o aumento da inclusão, especialmente no caso das mulheres. Esse paradoxo do mercado de trabalho é explorado em todo o capítulo, preparando o cenário para os estudos de caso subseqüentes sobre Brasil (Capítulo 11), Peru (Capítulo 12) e Guatemala, Brasil, Peru e Honduras (Capítulo 13). Esses estudos de caso baseiam-se em dados específicos de cada país, de forma a medir e aprofundar o entendimento da natureza e da dimensão da exclusão e da inclusão nos mercados de trabalho e na educação.

Inicialmente, o capítulo analisa, de forma conceitual, a forma como os mercados de trabalho e o desenvolvimento de capital humano funcionam simultaneamente como agentes de inclusão e exclusão. A seguir, examina as principais tendências dos mercados de trabalho latino-americanos nos anos 1990, estabelecendo a correspondência entre as tendências e seu provável impacto no aprofundamento da exclusão na região. A seção final discute a forma pela qual as políticas e os programas voltados para os mercados de trabalho na região podem desempenhar um papel mais positivo na promoção da inclusão. Com o propósito de manter a coerência com a definição empregada neste volume, as principais populações excluídas da região aqui discutidas são os afro-descendentes, os povos indígenas, as mulheres pobres, os portadores de deficiência e as pessoas com HIV/aids.[1] Os dados do mercado de trabalho sobre essas populações são limitados e carecem de uniformidade na região como um todo. Em conjunto, as populações excluídas freqüentemente representam a parte mais significativa da força de trabalho nos principais países da América Latina (por exemplo, Brasil, Bolívia, Peru) e, certamente, a maior parte do setor informal, que registrou o maior índice de crescimento do emprego na região, na década de 1990.

[1] As populações migrantes constituem outro grupo excluído, de muitas formas, dos mercados formais de trabalho e dos sistemas legais. Entretanto, elas não constituem a principal matéria deste capítulo.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Como entender a inclusão e a exclusão no mercado de trabalho

A exclusão social é um processo dinâmico, multidimensional, por meio do qual se nega aos indivíduos – por motivos de raça, etnia, gênero e outras características que os definem – o acesso a oportunidades e serviços de qualidade que lhes permitam viver produtivamente fora da pobreza. O trabalho de qualidade aliado a salários dignos propicia aos indivíduos não apenas os meios financeiros para, potencialmente, escapar da exclusão, mas também acesso social e político a redes, serviços e benefícios que promovem a inclusão de forma mais integradora, por meio da unidade familiar e da comunidade, bem como da participação cívica. A inclusão e a exclusão pelo trabalho não são um processo direto. O mesmo tipo de trabalho pode conter elementos de inclusão e exclusão. Um trabalho em uma fábrica local pode oferecer salários dignos, mas não segurança ou benefícios sociais, contribuindo, portanto, para a renda familiar no curto prazo, mas envolvendo o risco de uma forma diferente de exclusão nos anos subseqüentes. Os membros de uma família podem apresentar diferentes condições de exclusão e inclusão em relação ao mercado de trabalho, por exemplo, se alguns tiverem emprego fixo no setor formal e outros, empregos de subsistência ou se houver crianças que trabalham.

A bibliografia especializada identifica três formas principais pelas quais os mercados de trabalho podem fomentar a exclusão social (Weller, 2001):

- Tipo 1: falta de acesso a empregos (desemprego, grave subemprego).
- Tipo 2: acesso apenas a empregos de salários muito baixos, ou salários de "pobreza".
- Tipo 3: falta de acesso a empregos de qualidade com mobilidade.

É importante observar como uma forma inicial de exclusão do mercado de trabalho – desemprego e empregos de subsistência no setor informal – pode estar vinculada a outros aspectos da exclusão social, como, por exemplo, a segregação em bairros pobres, a falta de acesso a informações sobre outras oportunidades de emprego e longas jornadas de trabalho que inibem o desenvolvimento e a educação da família (Quadro 10.1). A presença de qualquer um desses tipos de exclusão do mercado de trabalho pode levar a família a tomar decisões que agravem a exclusão, afetando outros

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 10.1 Principais formas de exclusão do mercado de trabalho

Tipo de exclusão	Principais características do mercado de trabalho	Características da exclusão
Tipo 1 Falta de acesso a emprego	• Desemprego aberto • Trabalhadores sem incentivo	• Discriminação • Isolamento da família e da comunidade
Tipo 2 Acesso apenas a empregos de baixos salários ou salário de "pobreza"	• Empregos de baixo salário ou empregos abaixo da linha de pobreza • Altas taxas de informalidade • Rendimentos muito baixos do trabalho	• Pobreza e exclusão social correlata • Longas jornadas de trabalho • Ausência de benefícios • Maior probabilidade de condições de trabalho insalubres • Segregação física ou espacial em regiões ou bairros pobres
Tipo 3 Falta de acesso a empregos de qualidade com mobilidade	• Subemprego • Trabalho de má qualidade e baixa produtividade • Baixos rendimentos do trabalho	• Falta de acesso a redes sociais para progredir • Armadilha de emprego com poucas chances de melhoria • Falta de acesso a treinamento para aumentar a produtividade

Fonte: Adaptado de Weller (2001).

membros da família, além daquele indivíduo que detém um emprego (trabalho infantil, abandono prematuro da escola, condições ruins de saúde).

Até recentemente, a exclusão na América Latina e no Caribe se manifestava mais na forma de empregos de má qualidade e baixos salários do que no desemprego aberto. Entretanto, esse cenário está mudando. Duryea, Jaramillo e Pagés (2003) detectam aumentos acentuados no desemprego aberto na região andina e no Cone Sul, particularmente no final dos anos 1990, com aumentos mais discretos e, algumas vezes, quedas no desemprego na região México-América Central. O desemprego aberto ainda é raro nos países latino-americanos de baixa renda da América Central e em algumas economias do Caribe, onde as principais adaptações verificadas no mercado de trabalho são o subemprego e a emigração.

O crescimento do setor informal na América Latina talvez seja a tendência que mais afeta e acelera as exclusões dos tipos 2 e 3. O setor informal, embora não seja constituído apenas de postos de trabalho mal

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

remunerados e empregos de má qualidade, é caracterizado por uma dimensão de exclusão: os trabalhadores estão fora da proteção do sistema legal, não têm reconhecimento formal e *status* trabalhista, têm poucos (ou nenhum) benefícios e podem estar sujeitos a acidentes de trabalho. Os locais de trabalho informais não estão sujeitos a regulamentos que protejam os trabalhadores de riscos de acidentes, eles não têm direitos de organização sindical e seu acesso a informações sobre mercados, finanças, tecnologias e treinamento é limitado. Em alguns casos, o emprego no setor informal pode ser visto como menos excluidor (mais vale um trabalho mal remunerado do que nenhum trabalho), se o crescimento do emprego no setor formal atingiu um ponto de estagnação, especialmente nos níveis mais baixos de qualificação.

Outros fatores não associados ao mercado de trabalho também afetam a exclusão do mercado de trabalho. Fatores típicos de comunidades excluídas, como por exemplo a privação do direito à posse da terra e do acesso a propriedades comunitárias, afetam a capacidade das populações excluídas de ganhar mais do que um salário de subsistência e ter direitos a ativos agrários que lhes permitam auferir renda. O isolamento geográfico e a falta de acesso à infra-estrutura básica também podem limitar as oportunidades do indivíduo no mercado de trabalho. Para Vides, de Paloma e Calderón (2003), a falta de estradas e infra-estrutura de transportes é o principal mecanismo de exclusão social na zona rural de El Salvador. Além disso, a educação limitada ou de nível inferior impede, fundamentalmente, que um trabalhador seja selecionado para empregos de melhor qualidade. O que se constata é que os três tipos de exclusão do mercado de trabalho estão se expandindo no contexto de tendências tanto econômicas quanto de mercado de trabalho mais amplas e recentes na região.

Agravamento da exclusão do mercado de trabalho na década de 1990

Durante os anos 90, os mercados de trabalho na América Latina se tornaram mais precários e menos seguros, com crescimento do número de empregos temporários e do desemprego; mais mal remunerados, com estagnação ou redução de salários; e mais informais (Klein e Tokman, 2000).

Os estudos realizados durante a década identificaram desigualdade e pobreza crescentes na região, as quais se refletem nos indicadores do mercado

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de trabalho. Embora não haja números precisos sobre a exclusão do mercado de trabalho, as tendências verificadas no desemprego, aliadas ao emprego no setor informal e à participação na força de trabalho, podem servir de indicadores de tendências na exclusão ou no distanciamento dos mercados de trabalho formais com características socialmente integradoras (benefícios, redes sociais). Entretanto, em apenas alguns países esses dados podem ser desagregados por raça, etnia e outras características, o que dificulta ainda mais a observação das tendências na exclusão do mercado de trabalho das principais populações excluídas. Dentre as tendências mais marcantes, a maior flexibilidade nos tipos de contratação e de contratos no mercado de trabalho observada durante a década ajudou a apoiar uma expansão da força de trabalho, embora também tenham contribuído para o aumento da instabilidade e a ausência de benefícios sociais (Quadro 10.2). Uma demanda fraca por parte do mercado de trabalho ou uma oferta insuficiente de empregos para aqueles que desejavam trabalhar, alimentou a exclusão do mercado de trabalho na região, por meio de taxas mais altas de desemprego e do aumento da informalidade.

Com base nos principais fatores observados no Quadro 10.2, as tendências mais notáveis no que se refere à exclusão e à inclusão observadas durante a década são descritas nas seções seguintes.

Quadro 10.2 Tendências de inclusão e exclusão do mercado de trabalho na América Latina na década de 1990

Tendência do mercado de trabalho	Aspectos relacionados à inclusão	Aspectos relacionados à exclusão
Fraca demanda do mercado de trabalho		• Aumento do desemprego • Aumento da informalidade • Número maior de trabalhadores desmotivados abandonando o mercado de trabalho
Viés de qualificação ascendente	• Melhoria de ocupações-chave	• Baixa demanda de empregos que requerem pouca escolaridade • Aumento da lacuna salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados
Aumento da participação da força de trabalho feminina	• Maior presença ocupacional, inclusive no setor formal	• Proporcionalmente, maior informalidade entre as mulheres

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Tendência do mercado de trabalho	Aspectos relacionados à inclusão	Aspectos relacionados à exclusão
	• Redução na lacuna salarial homem-mulher (quando manifestada)	• Discriminação salarial persistente • Segregação ocupacional em algumas áreas • Concentração em trabalhos de qualidade inferior
Flexibilidade do mercado de trabalho	• Diversidade de incentivos à contratação apóia a expansão da participação e as alternativas de empregos de meio período	• Maior número de empregos precários, segurança reduzida • Redução na porcentagem da força de trabalho coberta por benefícios
Tendências duais de salários, com aumentos salariais em ocupações de alta qualificação, mas estagnação ou declínio salarial em ocupações de baixa qualificação	• As condições salariais melhoram para determinados grupos	• Aumento das lacunas entre salários altos e baixos • Maior número de trabalhadores pobres, declínio das condições de vida, jornadas de trabalho mais longas

Fonte: Adaptado de CEPAL (2001) e Weller (2001).

Aumento do desemprego

A maioria dos países da região experimentou um crescimento constante do desemprego aberto durante os anos 90, com aumentos mais acentuados na região andina e no Cone Sul (Duryea, Jaramillo e Pagés, 2003).[2] Embora as taxas regionais de cerca de 7% ainda estejam abaixo da média de 9% definida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), muitos países latino-americanos estão se aproximando das taxas da OCDE, sem os benefícios da seguridade social e do seguro-desemprego. O México e a América Central continuaram a apresentar taxas mais altas de subemprego e migração do que de desemprego.

Durante décadas, as altas taxas de desemprego e subemprego entre os jovens e as mulheres representaram graves problemas no mercado de trabalho

[2] As taxas de desemprego se referem a trabalhadores na faixa etária de 15-64 anos que efetivamente procuravam emprego na semana de referência da pesquisa.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

da região. Na década de 1990, os jovens, as mulheres e os trabalhadores urbanos conheceram taxas de desemprego acima da média. Ainda assim, houve uma queda na participação desses segmentos no desemprego total, indicando que a tendência a taxas mais altas, em vez de aprofundar as lacunas entre os grupos carentes (jovens e mulheres) e o restante dos trabalhadores, afetou a força de trabalho como um todo.

Aumento da participação com baixo crescimento do emprego

Duryea e Pagés (2001) analisam esse desemprego crescente que, segundo os autores, se deve em sua maior parte ao aumento da participação na força de trabalho. Houve uma expansão "maciça" na oferta de mão-de-obra, que não pôde ser absorvida pelo mercado de trabalho, em lento crescimento. As taxas médias de participação na América Latina – no patamar de 66% – são hoje praticamente iguais à taxa de 70% registrada nos países da OCDE (OCDE, 2001, citado em Duryea, Jaramillo e Pagés, 2003). Em apenas três países (Brasil, Chile e Colômbia) o aumento do desemprego estava associado a uma redução das taxas de emprego.

Há muitos fatores subjacentes à crescente participação na força de trabalho. Há evidência clara de que os trabalhadores secundários (que não são os principais provedores da família) ingressaram no mercado de trabalho para complementar a renda familiar. A tendência mais notável e positiva para a inserção na força de trabalho é o rápido aumento da participação da mulher. As taxas de emprego ainda são mais baixas entre as mulheres do que entre os homens, e mais baixas para as mulheres nos países da OCDE, embora a participação e as taxas de emprego estejam aumentando. Duryea *et al.* (2001) documentam esse aumento "em ritmo acelerado" das taxas de participação e o estreitamento constante da lacuna salarial de gênero em países como o Brasil, Costa Rica, Venezuela e Uruguai. Observam ainda os autores que, singularmente, as mulheres colombianas recebem salários mais altos do que os homens. Os ganhos para as mulheres são limitados pelas barreiras contínuas à igualdade de emprego e a oportunidades, que se manifestam em trabalhos com menor remuneração, maior presença no setor informal e segregação ocupacional. O aumento da oferta de mão-de-obra feminina também se traduziu em taxas mais altas de desemprego entre as mulheres.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Empregos de baixos salários e má qualidade

Parte da falta de capacidade de absorção das economias latino-americanas pode ser atribuída à baixa oferta do mercado de trabalho e à demanda de empregos que exigem alta qualificação. Scarpetta (2003) argumenta que, embora as economias latino-americanas apresentassem um crescimento relativamente sólido apesar das grandes crises (México, Argentina), o "conteúdo do emprego" resultante desse crescimento foi baixo.

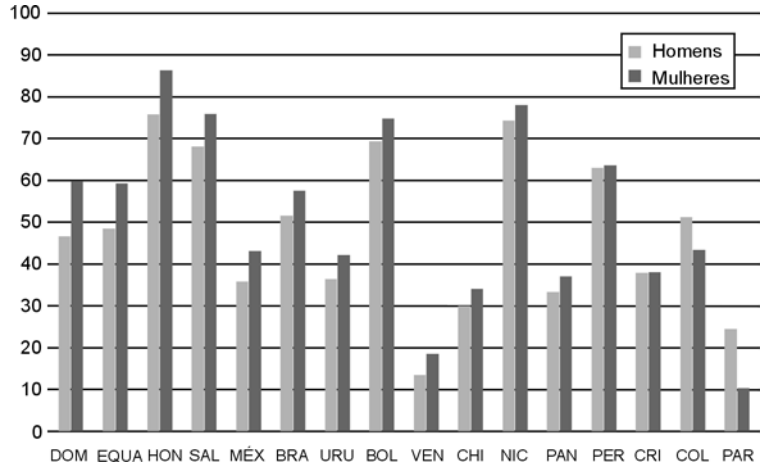
A despeito dos aumentos salariais verificados nas ocupações que exigem alta qualificação, as tendências dominantes na América Latina têm apontado para salários estagnados e em declínio. Os salários médios em dólares dos Estados Unidos, ajustados pela paridade do poder de compra (PPC), permaneceram constantes ou sofreram queda nas nações andinas, na América Central (à exceção do Panamá) e no México (Duryea, Jaramillo e Pagés, 2003). O registro é mais confuso no que se refere aos países do Cone Sul, com os salários médios começando a cair no Brasil e no Chile no final da década de 1990 e com o provável impacto negativo da crise econômica da Argentina sobre os salários. A falta de empregos de boa qualidade no setor formal destaca uma tendência dominante na região no transcorrer da década – ou seja, maior aumento do emprego no setor informal.

A despeito do debate acalorado sobre os aspectos negativos das implicações econômicas e de produtividade associados ao aumento do emprego no setor informal, as implicações negativas para o aumento da exclusão do mercado de trabalho são mais diretas. Grandes parcelas da força de trabalho latino-americana agora operam fora das normas de proteção mínimas, criando maiores oportunidades para a exploração e marginalização de mão-de-obra e para a redução de investimentos em capital humano. Ainda mais importante para a marginalização do que para a informalidade são os "salários de pobreza". A incidência de "empregos ruins" – definidos como salários de pobreza de US$1 (PPC) ou menos por hora – aumentou durante os anos 90 no México e regiões da América Central e andina (Duryea, Jaramillo e Pagés, 2003). As tendências variaram substancialmente nos países e entre as regiões, com parcelas de salários de pobreza consistentemente mais altas nas zonas rurais. Exceto no Paraguai, a incidência de salários de pobreza é mais alta entre as mulheres do que entre os homens da região (Figura 10.1). Mas entre os homens a variação é substancial e particularmente preocupante em países-chave, mesmo no caso de trabalhadores altamente qualificados. Na média, 15% dos trabalhadores mais

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

qualificados da região (definidos como trabalhadores com algum nível de educação terciária) recebem menos de US$1 por hora. Na Bolívia, Honduras e Nicarágua, mais de um quarto dos trabalhadores altamente qualificados recebe menos de US$1 por hora, e a parcela da força de trabalho qualificada e não-qualificada que recebe salários de pobreza é surpreendente: 80% em Honduras e mais de 70% na Bolívia e na Nicarágua.

Figura 10.1 Incidência de salários de pobreza na década de 1990 entre trabalhadores na faixa etária de 15-65 anos, por gênero
(Em porcentagem)



Nota: Salário de pobreza é definido como menos de U$1 por dia em termos de paridade do poder de compra.
Fonte: Duryea, Jaramillo e Pagés (2003).

Maior instabilidade no trabalho e menos trabalhadores com benefícios

Durante a década de 1990, os regulamentos do mercado de trabalho em muitos países latino-americanos foram revistos, a fim de permitir contratos mais "flexíveis". Ao mesmo tempo, houve uma expansão tanto do emprego informal quanto do emprego de meio período, embora o trabalho de meio período seja menos acentuado na região do que nos países da OCDE. A combinação desses fatores reduziu a estabilidade no emprego (Klein e Tokman, 2000), aumentou as taxas de rotatividade de mão-de-obra nos principais países e reduziu a parcela de trabalhadores cobertos por benefícios ou seguridade sociais.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O aumento da flexibilização dos contratos de trabalho provavelmente contribuiu para aumentos significativos nas taxas de participação no mercado de trabalho. Pode-se dizer que esses aumentos contêm elementos integradores, particularmente quando beneficiam trabalhadores que, de outra forma, poderiam ter sido marginalizados, ficando fora do setor formal. O aumento na instabilidade no emprego e a cobertura de benefícios mais baixa, ao contrário, alimentaram as tendências à exclusão em muitos países. Essas tendências foram suficientemente fortes nos anos 90 para transformar a antiga percepção de que as forças de trabalho na América Latina apresentavam altos níveis de segurança e benefícios. Os dados de séries de tempo disponíveis mostram declínios significativos na cobertura de benefícios durante a década de 1990. Apenas na metade dos países pesquisados (Cox Edwards, 2002) a maioria de trabalhadores assalariados do setor formal recebe benefícios (Quadro 10.3). Só no Chile, cerca de metade da força de trabalho total, tanto formal quanto informal, estava coberta por benefícios. Nos países andinos, apenas 38% dos trabalhadores assalariados recebem benefícios – meros 13% do total da força de trabalho peruana. Da mesma forma, na Bolívia e na Nicarágua, apenas 13-14% da força de trabalho está coberta por benefícios.

Quadro 10.3 Parcela de trabalhadores latino-americanos com benefícios durante a década de 1990
(Em porcentagem)

País	Trabalhadores assalariados com benefícios	Todos os trabalhadores com benefícios
Argentina, 1998	62,7	46,4
Bolívia, 1990	34,5	25,2
Bolívia, 1999	17,4	13,5
Brasil, 1992	52,5	45,4
Brasil, 1999	54,0	45,0
Chile, 1990	77,1	65,9
Chile, 1998	75,8	63,6
Colômbia, 1996	60,1	44,7
Colômbia, 1999	61,3	43,6
Costa Rica, 1993	70,6	56,7
Costa Rica, 1998	66,3	53,6
México, 1992	49,8	37,0
México, 1998	43,2	31,5
Nicarágua, 1993	33,6	24,0
Nicarágua, 1998	18,5	13,1
Peru, 1991	37,8	24,5
Peru, 2000	32,6	13,1
República Dominicana, 1998	28,1	14,8

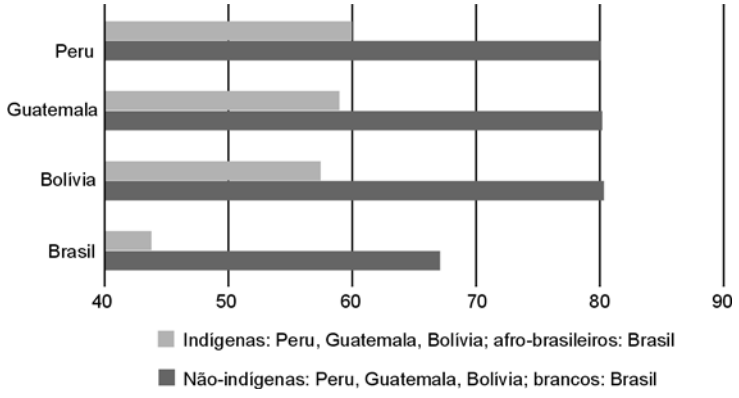
Fonte: Cox Edwards (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Populações excluídas e o mercado de trabalho

O fato menos conhecido na região é a forma como essas tendências negativas do mercado de trabalho afetaram grupos específicos, como os afro-descendentes, os portadores de deficiência e outros grupos excluídos. Teriam essas populações sido afetadas, de maneira desproporcional, pelas tendências negativas de baixos salários e empregos de má qualidade? As populações excluídas estão sujeitas a altas taxas tanto de pobreza quanto de pobreza extrema. Os dados das pesquisas por amostra de domicílios mostram altas concentrações de empregos de baixo salário entre as populações raciais étnicas. As concentrações de baixos salários (menos de US$1 PPC por hora) são especialmente altas entre as populações indígenas da Bolívia, Guatemala e Peru, e entre as populações afro-descendentes do Brasil (Figura 10.2).

Figura 10.2 Parcela de trabalhadores que recebia menos de US$1 PPC por hora na década de 1990, por etnia ou raça
(Em porcentagem)



Nota: Salário por hora ajustado pela paridade do poder de compra.
Fonte: Duryea, Jaramillo e Pagés (2003).

A discriminação – na contratação, no emprego (promoções, transferências), nos salários e pela segregação ocupacional – é um fator fundamental nos fracos resultados do mercado de trabalho para as populações excluídas. Maiorias consideráveis de latino-americanos acreditam que os grupos raciais e étnicos sofrem discriminação no mercado de trabalho, além de outras formas de segregação. Latinobarómetro perguntou a um grande grupo de entrevistados, em 17 nações latino-americanas, que grupos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ou fatores distintivos (p. exemplo, classe) acreditavam ser a causa mais forte de discriminação. Raça, etnia e classe (os pobres) foram considerados, decididamente, os fatores determinantes da discriminação.[3] A discriminação, de um modo geral, afetava mais profundamente as divisões sociais existentes em um determinado país: os afro-descendentes eram considerados os mais discriminados no Brasil; os povos indígenas, na Guatemala; e os pobres (ou "classe"), em El Salvador. O aspecto interessante dos dados dessa pesquisa é a percepção do grau de discriminação no mercado de trabalho. Embora as práticas discriminatórias na região venham recebendo maior atenção dos tribunais e das forças policiais, todos os entrevistados foram unânimes em declarar que a discriminação no mercado de trabalho estava num nível semelhante ao da discriminação enfrentada pelos povos indígenas e raciais nos sistemas judiciário e policial (Behrman, Gaviria e Székely, 2003).

A extensão da discriminação no mercado de trabalho – o quanto ela retarda o desenvolvimento das populações excluídas, afeta os salários e a estabilidade no emprego, entre outros fatores – ainda não foi amplamente estudada. O Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) do Peru tem procurado mensurar e testar a discriminação segundo a intensidade racial do indivíduo – ou seja, como os indivíduos brancos, negros ou indígenas vêem a si próprios e são vistos pelos outros (como, por exemplo, um entrevistador). GRADE constatou que, no caso do Peru, as diferenças salariais mais significativas estavam entre as populações predominantemente brancas e indígenas.[4] Em termos gerais, GRADE constatou que quanto mais branco era o indivíduo, mais baixos eram os seus salários, mesmo quando outras variáveis explicativas eram levadas em conta (diferenças pessoais e de mercado de trabalho). A análise de dados das pesquisas por amostra de domicílios, apresentada no Capítulo 13 do presente livro, demonstra diferenciais significativos nos salários, no retorno à educação e no trabalho no setor informal para os indígenas, os afro-descendentes

[3] Outras escolhas possíveis incluíam filiação partidária, orientação sexual, gênero e nacionalidade.

[4] Embora o Peru tenha uma população afro-descendente considerável, o universo da amostra dessa pesquisa não produziu dados suficientes para que se tirassem conclusões sobre as populações afro-descendentes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(negros, no Brasil) e a população branca. As mulheres indígenas recebiam 36% menos do que as mulheres brancas, mesmo quando os salários levavam em conta o nível de escolaridade e outros fatores. A variável mais provável para essa diferença continuava a ser a discriminação. O diferencial não era tão grande – embora fosse significativo – entre homens não-indígenas e indígenas, estes com salários 21% mais baixos.

Promoção da inclusão por meio de políticas de mercado de trabalho

As políticas e os programas do mercado de trabalho na América Latina não têm sido formulados, analisados ou avaliados com freqüência em termos de se promover o aumento da inclusão das populações socialmente excluídas. Os programas voltados para o mercado de trabalho – quando implementados – baseiam-se, geralmente, em renda (programas para os pobres), gênero ou, o que é mais comum, na autodestinação (treinamento profissional financiado pelo Estado, ou serviços de colocação em postos de trabalho, cujos critérios de qualificação se ajustam principalmente aos grupos carentes, ou apresentam características que não atraem os não-pobres). Há exceções a essa tendência geral, com alguns programas voltados para grupos carentes, particularmente no treinamento de mulheres e jovens carentes.

Entretanto, a promoção da inserção no mercado de trabalho nem sempre implica o benefício de populações específicas (indígenas e pessoas portadoras de deficiência). Dependendo da natureza da exclusão e do tamanho das populações excluídas, os programas universais para o mercado de trabalho podem ser adaptados ou corroborados por serviços adicionais que assegurem maior participação das populações excluídas. A melhoria do desempenho das populações excluídas no mercado de trabalho também atende a objetivos econômicos nacionais, uma vez que esses segmentos da população estão mais sujeitos a se tornar reféns de empregos de subsistência ou de baixos salários.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Melhoria da coleta de dados e da análise do mercado de trabalho

O primeiro passo para a formulação de políticas mais integradoras é conhecer, entre outras coisas, as características raciais e étnicas da força de trabalho e como esses atributos afetam os resultados do mercado. Embora os grupos de pessoas que enfrentam exclusão do mercado de trabalho sejam bastante semelhantes em todos os países da América Latina (p. ex., povos indígenas, afro-descendentes), a natureza e a forma da discriminação tendem a variar significativamente entre os países. A desagregação de dados é tão importante para as políticas do mercado de trabalho quanto para políticas nacionais mais abrangentes. Por exemplo, no país X, os salários dos afro-descendentes são significativamente inferiores aos dos trabalhadores de outros grupos étnicos e raciais que desempenham o mesmo tipo de trabalho? As pessoas com HIV/aids são especialmente excluídas do emprego no setor formal? As proteções legais para portadores de deficiência precisam ser melhoradas nos locais de trabalho?

Pesquisas por amostra de domicílios e sobre o mercado de trabalho são instrumentos úteis, já que fornecem os insumos necessários ao entendimento de como a exclusão do mercado de trabalho afeta diferentes grupos. Dentro da região, a coleta de dados sobre raça e etnia tem recebido maior atenção nos censos nacionais, estimulada por duas importantes conferências regionais patrocinadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pelo Banco Mundial e por institutos regionais e nacionais de estatística.[5] Nos últimos três a quatro anos, o avanço nos dados dos censos sobre populações indígenas foi mais acentuado do que o dos dados dos censos sobre populações afro-descendentes. Entretanto, como os dados produzidos pelos censos jamais serão suficientemente detalhados para fornecer informações adequadas, as pesquisas por amostra de domicílios e sobre o mercado de trabalho são necessárias para mapeá-lo e dimensioná-lo no que se refere à exclusão por vários motivos, entre eles os de raça e etnia.

[5] As conferências foram "Todos Contamos I" (Cartagena, Colômbia, 2000) e "Todos Contamos II" (Lima, Peru, 2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Como aprender com os programas de capacitação de jovens

Chile Joven, um programa de capacitação e emprego voltado para jovens carentes, deu origem a uma série de programas de treinamento de jovens na região, destinados a abordar o fraco desempenho do mercado de trabalho e as perspectivas para os jovens em situação de alto risco, de baixa renda. Esses programas contêm lições importantes para uma gama maior de programas de treinamento voltados para o mercado de trabalho.

A característica fundamental desse tipo de programa é a adoção de estágios que propiciam experiência aos jovens de baixa renda. O treinamento é voltado para o desenvolvimento de habilidades e hábitos ocupacionais básicos (responsabilidade, diligência), em vez de habilidades vocacionais para um tipo específico de trabalho. Para o jovem carente, as habilidades ocupacionais representam uma barreira menor para começar a trabalhar do que a falta de uma rede social e de um registro trabalhista que motivariam um empregador a assumir um risco e contratá-lo. Os estudos demonstram, claramente, que as perspectivas de um emprego de mais longo prazo são reduzidas pela experiência de trabalho limitada ou retardada. Estágios de menor duração e treinamento em habilidades ocupacionais foram combinados com outra característica fundamental – a licitação pública entre empresas intermediárias para treinamento e colocação no mercado de trabalho. Essas empresas se converteram em agentes que oferecem capacitação para jovens carentes que, de outra forma, teriam dificuldade para serem aceitos no mercado de trabalho e asseguram às empresas contratantes que cada jovem estagiário será supervisionado e treinado.[6] As avaliações do projeto Chile Joven comprovaram um aumento tanto na colocação no emprego quanto na renda do jovem carente em comparação a um grupo de controle que não participou do programa. Outro resultado interessante foi o alto número de jovens que reingressaram na escola após o treinamento. Como acontece nos programas de capacitação em geral, os retornos do desempenho no mercado de trabalho foram melhores entre as

[6] Em alguns casos, tratava-se de jovens que haviam abandonado o ensino médio e, em outros, de jovens que haviam concluído o ensino médio mas tinham ficado desempregados por um determinado período de tempo.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mulheres do que entre os homens, uma vez que as mulheres tendem a enfrentar um número maior de barreiras no acesso ao emprego do que os homens, mesmo que ambos tenham desvantagens semelhantes.

Essa experiência regional com o treinamento de jovens carentes fornece várias lições mais abrangentes para os programas voltados para o mercado de trabalho na região. Em primeiro lugar, especialmente no caso do Chile Joven, a experiência demonstra que ferramentas de mercado de trabalho bem concebidas podem melhorar a renda e a colocação no emprego de grupos que enfrentam a exclusão do mercado de trabalho. Em segundo lugar, os mecanismos de concorrência e apoio das instituições intermediárias podem contribuir para que os empregadores superem preconceitos e preocupações associados à oferta de empregos e estágios às populações mais marginalizadas. Em terceiro lugar, os membros carentes de um importante segmento da força de trabalho podem receber o treinamento e a experiência necessários para melhorar sua experiência com o primeiro emprego, sem a intervenção de longo prazo, altamente onerosa, que caracteriza programas como o Job Corps nos Estados Unidos. Essa experiência com o primeiro emprego, como mostra a pesquisa, é significativa tanto no desempenho ocupacional num prazo mais longo quanto no potencial para auferir rendimentos.

O uso de legislação antidiscriminação, quotas e proteção de mão-de-obra

Muitos países na região adotam proteções civis abrangentes contra a discriminação e leis mais específicas relativas ao mercado de trabalho. Entretanto, a implementação e a fiscalização do cumprimento dessas medidas são muito limitadas. Três problemas comuns aos países latino-americanos são a falta de fiscalização por parte do governo, a ausência de uma tradição jurídica civil que defenda os indivíduos, e os grandes setores informais, que estão fora da proteção das leis trabalhistas.

Os ministérios do trabalho na América Latina são tradicionalmente subfinanciados e contam com experiência e recursos limitados para garantir direitos civis e trabalhistas. Isso se estende tanto às garantias contra a discriminação e proteções no emprego – como, por exemplo, a fiscalização

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

do cumprimento das leis sobre jornadas de trabalho e do pagamento de salários mínimos e a proibição do trabalho infantil e do trabalho forçado – quanto às leis sobre saúde e segurança ocupacional. Também há pouca ou nenhuma tradição de ações civis, como acontece nos países da OCDE, que obriguem os governos a fiscalizar o cumprimento das leis vigentes, ou a indenizar as vítimas de discriminação sexual e racial, entre outras. Acrescente-se a isso o drástico aumento da informalidade na América Latina. Trabalhadores sem um contrato formal de trabalho não apenas temem reclamar seus direitos mas, virtualmente, não contam com um arcabouço jurídico que lhes permita fazê-lo. As políticas nacionais de combate à discriminação na região precisam ser fortalecidas por uma atenção mais enérgica à fiscalização, à educação do cidadão, à assistência jurídica aos pobres e ao fortalecimento de instrumentos de combate à discriminação como um direito civil distinto do *status* no emprego.

A experiência da América Latina com o sistema de quotas para corrigir discriminações passadas e atuais é limitada. A experiência mais intensa concentra-se no sistema de quotas de gênero para concorrer a cargos políticos (ver Capítulo 17). O Brasil liderou a região na promoção de quotas educacionais para os afro-descendentes e é um dos poucos países na região a adotar um sistema de quotas para a contratação de servidores públicos. As quotas de contratação raramente são adotadas no setor privado. Embora o assunto tenha se tornado altamente politizado nos Estados Unidos, à luz da recente decisão da Suprema Corte desse país no caso da Universidade de Michigan, na América Latina os sistemas de quotas ainda precisam ser examinados e melhorados para que possam ser aplicados no contexto latino-americano. Esses sistemas devem ser vistos não como punições para aqueles que gozam de vantagens, mas sim como parte de uma combinação de ferramentas destinadas a promover o avanço positivo das populações que sofrem carências há várias gerações, em um contexto no qual as garantias civis costumam ser muito mais limitadas, e as populações excluídas, numerosas, além de expostas a carências ainda maiores em termos de salários, insegurança no local de trabalho e empregos de subsistência.

Melhoria da educação e dos déficits de qualificação

O mercado de trabalho não pode ignorar as sérias desvantagens a que estão sujeitas as populações excluídas quando ingressam na força de trabalho

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

com um nível de escolaridade mais baixo e uma educação de qualidade inferior em relação aos grupos favorecidos. Essa desvantagem inicial aumenta na medida em que os trabalhadores com baixa qualificação recebem pouco investimento no seu desenvolvimento ocupacional e raramente têm condições de retomar os estudos. Como estratégia de inclusão social, a importância de melhorar o nível de escolaridade e a qualidade da educação para fins de inserção no mercado de trabalho e de desenvolvimento das populações excluídas é mais acentuada na América Latina do que nos países da OCDE. Ao deixar o sistema educacional, os trabalhadores de muitos países latino-americanos se defrontam com sistemas de treinamento ocupacional de baixa qualidade, baseados em instituições estatais de grande porte, financiadas pelo setor público, com vínculos fracos com a demanda do setor privado e métodos modernos de treinamento. Enquanto os países europeus se dão ao "luxo" de focalizar o mercado de trabalho como o principal instrumento da política de inclusão social, na América Latina a melhoria da educação é sempre vista como o primeiro e crucial passo para o avanço da inclusão social.

Entretanto, o aumento e a melhoria da educação para as populações excluídas, por si só, não bastam para aprimorar seu desempenho no mercado de trabalho no longo prazo. Duryea e Pagés (2001) argumentam que a simples melhoria da educação não impulsionará a produtividade sem uma gama mais ampla de melhorias associadas à produtividade em áreas como infra-estrutura e crédito. A discriminação no mercado de trabalho e maior transparência na contratação também devem ser trabalhadas, para que a educação e o treinamento ocupacional se traduzam em aumento de contratações e na promoção das populações excluídas.

Reforma dos sistemas de intermediação de mão-de-obra

Embora grande parte do enfoque dos programas voltados para o mercado de trabalho recaia sobre a oferta de melhor treinamento para o desenvolvimento de capacitação, os sistemas de intermediação de mão-de-obra destinados a vincular os trabalhadores a empregos e treinamento são uma ferramenta relativamente negligenciada, na melhoria do desempenho ocupacional das populações excluídas. A intermediação de mão-de-obra

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

serve tanto aos trabalhadores quanto aos empregadores, ao promover uma adaptação mais eficiente do trabalhador ao trabalho. Desenvolvidas como serviços nacionais de emprego em muitos países da OCDE e como iniciativas puramente públicas em países em desenvolvimento, as atividades de intermediação inicialmente demonstraram uma ligação relativamente fraca com os empregadores e foram, de uma maneira geral, precariamente financiadas.

As recentes reformas introduzidas em países tanto da OCDE quanto da América Latina estão resultando em novos modelos de serviços de intermediação que ampliam a gama e os tipos de serviços e envolvem, mais diretamente, intermediários privados e sem fins lucrativos.[7] O Peru criou uma rede de Centros de Intermediación e Información Laboral (CIL) destinada à colocação de trabalhadores à procura de emprego, que congrega igrejas, ONGs, escolas particulares de capacitação e empresas locais numa rede de instituições. A vantagem particular da rede para as populações excluídas é o uso de uma série de organizações comunitárias que oferecem colocações em empregos e serviços de avaliação, levando dessa forma esses serviços às comunidades onde vivem as populações excluídas. Prestar serviços a qualquer pessoa que procure os centros não prejudica sua capacidade de atender as populações mais excluídas. Para abrir as portas às populações excluídas, os serviços ou as redes nacionais de intermediação de mão-de-obra devem estar aptos a atender uma ampla gama de categorias de renda e empregadores e não apenas os mais pobres ou os empregos de baixo salário e qualificação inferior. Os serviços de intermediação de mão-de-obra podem adaptar serviços universais às necessidades das populações excluídas ou prestar assistência especializada que torne o serviço mais acessível aos grupos excluídos. Isso inclui, por exemplo, funcionários que falem línguas indígenas, unidades móveis que levem serviços a comunidades de difícil acesso e treinamento para o trabalho com populações carentes.

Criação de seguro social e seguro-desemprego

Outro ponto a ser considerado em relação à América Latina é a criação de sistemas mais amplos e abrangentes de seguro social e, quando pertinente,

[7] Ver Mazza (2003) para uma discussão mais completa dos modelos internacionais para os serviços de intermediação.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de seguro-desemprego para proteger rendas e mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, tão comuns na região (Mazza, 1999). Essa evolução nas políticas exigirá mais criatividade na aplicação de sistemas de seguro social ao setor informal. É necessário um quadro de políticas sociais mais estável, especialmente à luz do desemprego crescente e da queda na cobertura de benefícios trabalhistas básicos na região.

Conclusões

No atual ambiente econômico do mercado de trabalho, a promoção da inclusão de afro-descendentes, indígenas, mulheres pobres, portadores de deficiência, ou pessoas com HIV/aids no mercado de trabalho impõe uma série de desafios. É preciso combater uma série de tendências negativas observadas no mercado de trabalho na região que obstruem a inclusão – grandes expansões do setor informal, limitação do crescimento do setor formal, maior instabilidade no emprego e salários baixos e estagnados. Os desafios para melhorar o perfil das populações excluídas são muitos e incluem a invisibilidade dessas populações nas estatísticas e na vida política nacional, as altas concentrações de pobreza extrema e de fontes múltiplas de exclusão e o limitado consenso regional no que se refere à reorientação e reformulação das políticas e dos programas de mercado de trabalho destinados ao aumento da inclusão.

Entretanto, vários avanços importantes para a mulher no mercado de trabalho e na educação na América Latina e no Caribe no transcorrer da última década demonstram como os mercados de trabalho podem representar uma porta de entrada e um mecanismo de inclusão no contexto de mudanças sociais e políticas mais amplas, mesmo em tempos difíceis. Embora ainda haja barreiras substanciais a serem transpostas, o motor do gênero foi abastecido por fatores conflitantes de necessidade econômica, investimentos em educação, mudanças sociais e culturais e mobilização política.

Como a experiência tem demonstrado, as mudanças na política do mercado de trabalho, tão urgentes na América Latina e no Caribe, devem ser promovidas em harmonia com um conjunto mais amplo de mudanças políticas e sociais que propiciem oportunidades para as populações

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

excluídas, removendo pouco a pouco os preconceitos e estereótipos históricos (ver Capítulo 16). O mercado de trabalho não funciona no vácuo e continuará a refletir e reforçar as desigualdades sociais existentes, a menos que as políticas nacionais, bem como as organizações que defendem as populações excluídas, dediquem mais atenção à promoção da dimensão integradora dos mercados de trabalho.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Behrman, Jere R., A. Gaviria e M. Székely. "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications", em Jere R. Behrman, Alejandro Gaviria e Miguel Székely (eds.), *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Cox Edwards, Alejandra. "Legislación laboral: Algunos principios fundamentales, evidencia empírica y políticas en América Latina". Documento apresentado na sessão regional técnica do seminário "Developing Consensus on the Labor Market and Employment Policies in the Andean Area", Banco Interamericano de Desenvolvimento e Grupo de Análisis para Desarrollo, 18-19 de julho de 2002, Lima.

Duryea, S. e C. Pagés. "Human Capital Policies: What they Can and Cannot Do for Productivity and Poverty-Reduction in Latin America", em *American Foreign Economic Relations: Policy Dilemmas and Opportunities*. Miami: North–South Press, 2001.

Duryea, S., A. Cox Edwards, M. Ureta. "Women in the Latin American Labor Market: The Remarkable 1990's". Banco Interamericano de Desenvolvimento, D.C., 2001.

Duryea, S., O. Jaramillo e C. Pagés. "Latin American Labor in the 1990s: Deciphering the Decade". Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

Duszik, P., A. Elwan e R. Metts. "Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean". Documento de Trabalho da Divisão de Programas Sociais do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

Gaviria, Alejandro. "Raza y discriminación en América Latina. Un análisis preliminar basado en el Latinobarómetro", 2001. Não publicado.

Klein, Emilio e V. Tokman. "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización". *CEPAL Review* 72, 2000.

Mazza, Jacqueline. "Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean". Série de Documentos de Trabalho nº 411, Washington, D.C., 1999.

———. "Labor Intermediation Services: Lessons and Considerations for Latin American and Caribbean Countries from International Experience". *CEPAL Review* 80, agosto de 2003: 165-83.

Ñopo, Hugo, J. Saavedra e M. Torero. "Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana", 2003. Não publicado.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE). *Employment Outlook*. Paris: OCDE, 2001.

Pagés, Carmen e J. Saavedra. "Legislación laboral: Una evaluación de la situación en el área andina". Documento apresentado no seminário técnico "Developing Consensus on the Labor Market and Employment Policies in the Andean Area", Banco Interamericano de Desenvolvimento e Grupo de Análisis para Desarrollo, 18-19 de julho de 2002, Lima.

Scarpetta, Stefano. "What Went on in Latin American Labor Markets". Apresentação na Reunião Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 23 de março de 2003, Milão.

Torrero, Máximo, J. Saavedra, H. Ñopo e J. Escobar. "The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall?" Documento apresentado no Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., fevereiro de 2003.

Vides de Andrade, Ana Regina, A. Lardé de Palomo e L. Calderón Martínez. "Geographic Isolation and Labor Markets in Rural El Salvador", em Jere R. Behrman, Alejandro Gaviria e Miguel Székely (eds.), *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

Weller, Jürgen. "Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario". Documento de Trabalho CEPAL/ECLAC nº 6, dezembro de 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 11

Salários e cor no Brasil: uma história com diferentes matizes

Omar Arias, Gustavo Yamada e Luis Tejerina

A análise das origens da desigualdade racial em termos salariais na América Latina e no Caribe é dificultada pela insuficiência de dados nas pesquisas e nos censos sobre etnia e raça. O Brasil, que tem a maior população afro-descendente da região, está entre os poucos países que sistematicamente coletam informações sobre raça em pesquisas por amostra de domicílios.

A literatura clássica sobre relações raciais no Brasil distingue duas hipóteses principais (Silva, 1999). A hipótese da "assimilação" afirma que a discriminação tem como base a classe socioeconômica do indivíduo e que a raça (a cor da pele, em termos brasileiros) não é um fator de impedimento para a mobilidade social. Assim, as diferenças de realização socioeconômica entre brancos e a população afro-descendente constituem um legado da escravidão, que eventualmente desaparecerá como resultado do acúmulo de capital humano eqüitativo. A segunda hipótese apresenta a existência de uma "escotilha de emergência" racial, pela qual os pardos têm mais oportunidades de mobilidade do que os negros. Conseqüentemente, argumenta-se que o número significativo de casamentos interraciais no Brasil atenua as tensões raciais – uma diferença fundamental em relação ao sistema de relações raciais dos Estados Unidos.

Essas hipóteses foram desafiadas pelo trabalho empírico que acompanha a literatura econômica trabalhista sobre discriminação, de Silva e outros, com base em censos e pesquisas realizados nas décadas de 1970 e 1980. Esses estudos comprovam a existência de condições altamente desfavoráveis no mercado de trabalho, que não têm nenhuma relação com as

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

habilidades observadas, tanto para os pardos quanto para os negros, atribuíveis à discriminação. Estudos posteriores confirmaram essas constatações. Nos últimos anos, as autoridades públicas do Brasil têm abordado abertamente o tema da exclusão social como um grande empecilho ao desenvolvimento, ressaltando a necessidade da adoção de medidas enérgicas nessa área.[1]

Em um estudo recente, Arias, Yamada e Tejerina (2003) combinaram dados de pesquisas por amostra de domicílios com registros oficiais anuais sobre a proporção professor/aluno, abrangendo o período de 1940-1990, a fim de examinar o papel da raça, dos antecedentes familiares, da educação (em termos tanto quantitativos quanto qualitativos), e dos retornos a essas características, para explicar a desigualdade de rendimentos no Brasil. Os trabalhadores se identificaram nas pesquisas como brancos (54%), pardos (39%) e negros (7%). O estudo extrapola as decomposições habituais dos hiatos médios de renda, a fim de mensurar os diferenciais de renda por grupos raciais e o retorno à educação para os trabalhadores, em diferentes pontos da escala de distribuição de renda de cada grupo racial (com base nas habilidades dos trabalhadores observadas), utilizando regressões salariais de quantis. Além disso, esses diferenciais são ajustados por *proxies,* embora imperfeitas, de antecedentes familiares e qualidade da educação.

O presente capítulo discute as principais constatações do referido estudo, como forma de explorar o papel específico da cor da pele na determinação dos resultados observados no mercado de trabalho no Brasil. O capítulo discute, ainda, a importância quantitativa dos diferenciais de renda e de retornos à educação "não-explicados" entre trabalhadores situados na base e no topo da escala salarial, em um dado nível de habilidade.

Os resultados indicam que a igualdade de acesso a uma educação de qualidade, inclusive ambientes favoráveis à aprendizagem desde a infância, é a melhor forma de combate à exclusão de afro-descendentes do mercado de trabalho no Brasil. Os resultados também mostram uma heterogeneidade salarial considerável, estreitamente relacionada com o gradiente de cor da

[1] Paulo Renato Souza, Ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), escreveu que "...mais de dois terços de nossas populações carentes e extremamente carentes são afro-descendentes. Nossa pobreza, portanto, tem cor. E um nome: exclusão". *Folha de S. Paulo*, 24 de outubro de 2000.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

pele, que pode sugerir a importância de políticas específicas de combate à discriminação.

Grande parte da análise baseia-se em uma amostragem de chefes de família do sexo masculino em áreas urbanas, extraída das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 1996. Os dados incluem a raça, a renda salarial, a condição da migração, as variáveis de capital humano (educação, experiência) dos trabalhadores e, no caso dos chefes de família, a educação parental, bem como outras características relacionadas ao mercado de trabalho e ao emprego (Quadro 11.1).

Quadro 11.1 Estatística descritiva de trabalhadores brasileiros urbanos do sexo masculino
(Em médias e porcentagens)

	Chefes de família		
	Brancos	Pardos	Negros
Salário registrado	1,119 (0,977)	0,566 (0,899)	0,506 (0,838)
Anos de escolaridade	7,6 (4,6)	5,4 (4,2)	5,0 (3,9)
Parcela com 0-4 anos	33,6	50,4	53,2
Parcela com 5-8 anos	27,8	27,8	29,8
Parcela com 9-11 anos	21,9	16,2	12,9
Parcela com mais de 11 anos	16,7	5,6	4,1
Experiência de trabalho (anos)	26,0 (11,5)	25,8 (11,7)	26,9 (11,9)
Educação do pai (%)			
Analfabeto	27,3	46,0	51,2
Ensino fundamental incompleto	30,4	28,1	25,3
Ensino fundamental completo	24,2	15,1	15,1
Primeiro ciclo do ensino médio completo ou incompleto	7,6	6,1	5,9
Segundo ciclo do ensino médio completo ou incompleto	5,9	3,3	1,7
Educação superior completa ou incompleta	4,6	1,4	0,8
Tamanho da amostra			
Número	16.866	10.501	1.836
Parcela do total (%)	57,7	36,0	6,3

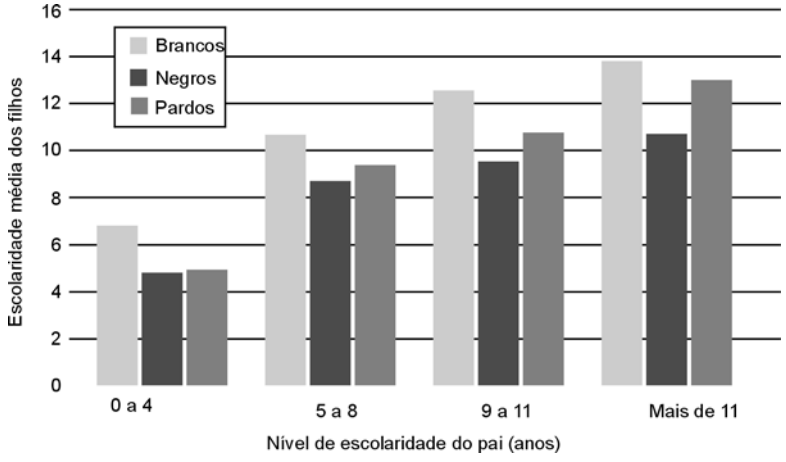
Nota: Os números em parênteses correspondem a erros-padrão
Fonte: PNAD de 1996.

Há diferenças raciais significativas nos rendimentos e nas características produtivas adquiridas. Em média, os negros e pardos ganham, respectivamente, 46% e 42% menos do que os brancos. Os trabalhadores brancos dispõem de uma vantagem considerável em termos de capital humano próprio e familiar, apresentando uma média de 7,6 anos de escolaridade, em comparação a 5,4 entre os pardos e 5,2 entre os negros.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Além disso, os não-brancos, especialmente os negros, ficam aprisionados numa armadilha de baixa escolaridade que é transmitida de geração a geração. Entre mais de três quartos dos chefes de família não-brancos os pais não completaram o ensino fundamental (1-4 anos), em comparação com cerca de três quintos de brancos. Embora a situação tenha melhorado para as coortes recentes, as oportunidades de mobilidade também diferem significativamente entre as raças. Em média, os trabalhadores não-brancos superam consistentemente o nível de escolaridade de seus pais apenas até a oitava série (Figura 11.1).

Figura 11.1 Média de anos de escolaridade de chefes de família brasileiros, por nível de escolaridade do pai



Fonte: PNAD de 1996.

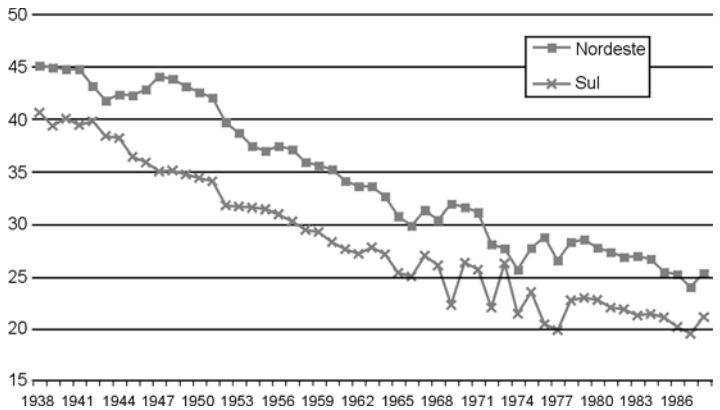
Há evidências de que a qualidade da educação oferecida aos não-brancos também é inferior. Registros administrativos foram utilizados para construir *proxies* da qualidade da educação para os trabalhadores na amostra da PNAD. O estudo computou a proporção aluno/professor nas escolas públicas de ensino fundamental durante o período de 1938 a 1988, atribuindo a cada trabalhador a proporção aluno/professor da coorte de seu estado de nascimento, mensurada como a média do período de dez anos no qual a coorte de nascimento teria freqüentado a escola. Embora imperfeitas, essas *proxies* são consideradas razoáveis no que se refere à

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

qualidade média da educação recebida pelos trabalhadores, na medida em que as escolas com proporções mais baixas de aluno/professor oferecem um ensino de melhor qualidade em sala de aula e, freqüentemente, também dispõem de material pedagógico de melhor qualidade e professores mais qualificados e experientes.

Há disparidades persistentes na proporção aluno/professor entre os estados do Nordeste e do Sul. Embora a oferta relativa de professores tenha melhorado consideravelmente no transcorrer do período, a proporção aluno/professor tem sido consistentemente mais baixa no Sul do que no Nordeste – em torno de cinco alunos a menos por professor nas três últimas décadas. (Figura 11.2). Ao mesmo tempo, na amostra, os trabalhadores não-brancos respondem por 66% de todos os trabalhadores que receberam educação em estados da região Nordeste e por apenas 16% dos trabalhadores que freqüentaram escolas na região Sul. Embora a correlação entre a raça e a medida de qualidade imputada seja bem mais frágil no Brasil como um todo, ainda é possível mensurar o papel potencial da qualidade da educação nos diferenciais de renda.

Figura 11.2 Proporção média aluno/professor em escolas de ensino fundamental nas regiões Nordeste e Sul do Brasil, 1938-1988



Nota: Utilizar a média da década ajuda a minimizar o impacto de dados com ruído em determinados anos. No caso de estados que foram absorvidos por outros estados ou que foram divididos, os dados foram fundidos ou repetidos para a obtenção de uma série temporal correspondente à atual divisão política do Brasil. Por exemplo, em 1980, o estado do Mato Grosso do Sul foi criado a partir do Estado do Mato Grosso; assim, os mesmos dados foram aplicados a ambos os estados antes de 1980. Os dados detalhados sobre os 27 estados e cinco coortes de nascimento (décadas de 1940 a 1980) estão disponíveis mediante solicitação.
Fonte: Baseado em dados escolares administrativos extraídos do Anuário Estatístico do Brasil (vários anos).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Abordagem empírica

A análise tradicional da desigualdade salarial entre grupos raciais utiliza o modelo de regressão de Mincer:

$$Ln\ w_j = \alpha_j + \beta_j\ e_j\ + \theta_j\ X_j + \varepsilon_j$$

onde w é o salário de um trabalhador da raça j, e, seu nível de escolaridade, X denota outras características individuais (como a experiência profissional), α, β, e θ são os coeficientes da equação salarial, e ε é um resíduo salarial que pode capturar determinantes salariais não-observados como capital humano familiar e social (fatores genéticos, qualidade dos ambientes de aprendizagem, conexões com o mercado de trabalho), habilidades individuais específicas e quaisquer erros de mensuração.[2] A regressão de mínimos quadrados é freqüentemente empregada para decompor as disparidades raciais nos salários médios em um componente, devido a diferenças na produtividade mensurada (e, X) ao longo de grupos raciais e um resíduo decorrente das diferenças na forma como o mercado de trabalho recompensa os trabalhadores com as mesmas habilidades observadas (educação e experiência). Esse resíduo é freqüentemente interpretado como uma medida de discriminação (Oaxaca, 1973; Blinder, 1973). De especial interesse são as diferenças raciais nas intercepções salariais (α) e nos retornos médios à educação (β), que capturam lacunas não explicadas no nível salarial e na recompensa pela educação.

Essa abordagem parte do princípio de que as diferenças raciais nos salários médios caracterizam fielmente a situação dos trabalhadores não-brancos e todos os pontos da escala salarial. Estudos empíricos recentes indicam que o desempenho do mercado de trabalho, em especial a recompensa pela educação, pode depender dos dotes de um trabalhador no que se refere a características não observadas (ver Arias, Hallock e Sosa-Escudero, 2001). Os não-brancos tendem a se comparar aos trabalhadores brancos com características semelhantes, a fim de desenvolver sua percepção da discriminação. Os diferenciais de renda médios podem ocultar a experiência de trabalhadores não-brancos, cujas características não observadas os colocam abaixo ou acima da função média de salários. Além disso, as variáveis de qualidade da escola e antecedentes familiares são

[2] A presente seção descreve, brevemente, a intuição básica da abordagem do estudo. Para maiores detalhes, consulte Arias, Yamada e Tejerina (2003).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

raras nos dados das pesquisas e, portanto, não são contabilizadas, podendo ser indevidamente confundidas com discriminação salarial. De fato, a lacuna racial real nos retornos à educação pode ser subestimada se a correlação entre esses determinantes salariais omitidos e a educação e os rendimentos dos trabalhadores for mais forte para os não-brancos.

Essas limitações são abordadas de duas formas. Primeiramente, as diferenças raciais são estimadas em relação aos salários ajustados e aos retornos à educação dos trabalhadores situados em diferentes pontos da escala salarial. As funções de Mincer são calculadas em dez diferentes percentis da distribuição de renda condicional de cada grupo racial. As diferenças nos salários ajustados e nos retornos à educação são então computadas entre trabalhadores brancos e não-brancos localizados no mesmo quantil de distribuição condicional de cada grupo (ou seja, com a mesma posição na escala salarial para cada nível de habilidade observado). Por exemplo, as diferenças nas intercepções salariais nos nonagésimos quantis indicam a diferença entre o piso salarial dos 10% mais bem pagos de brancos e o piso salarial dos 10% mais bem pagos de não-brancos em uma habilidade específica. Enquanto isso, as diferenças nos coeficientes educacionais de Mincer nos nonagésimos quantis condicionais produzem a diferença racial nos retornos à educação para trabalhadores nesse quantil (a mudança percentual do piso salarial dos 10% de brancos e não-brancos mais bem pagos em cada nível de habilidade observado a partir de mais um ano de escolaridade).

A analogia se aplica a outros percentis das distribuições. Os quantis inferiores pertencem a trabalhadores com salários mais baixos do que os esperados em razão de suas habilidades observadas, e os quantis superiores, a trabalhadores com salários mais altos do que o previsto em razão de suas habilidades observadas. Se os resíduos de regressão salarial forem interpretados como uma *proxy* dos atributos não observados dos trabalhadores, a posição relativa dos trabalhadores na distribuição de renda condicional pode ser relacionada a diferenças de capital humano familiar, qualidade da escola, conexões no mercado de trabalho, ou ética no trabalho. Assim, a análise permite uma caracterização mais completa da desigualdade racial nos salários a que são submetidos os trabalhadores não-brancos.

Em segundo lugar, essas diferenças são ajustadas por *proxies*, embora imperfeitas, de antecedentes familiares e qualidade da educação. A educação parental é usada para expurgar as diferenças raciais estimadas nos rendimentos e nos retornos à educação de fatores familiares que afetam a

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

realização salarial e educacional, tais como educação em casa, riqueza material da família (que está relacionada com a qualidade da escola) e conexões familiares. A metodologia proposta por Card e Krueger (1992) é usada para estimar o impacto da qualidade da educação nos retornos à educação, a partir de variações entre estados e entre coortes nos indicadores de insumos educacionais. Essa metodologia adota uma abordagem de regressão em dois estágios dos retornos estimados por coorte e estado de nascimento nas proporções aluno/professor e outras variáveis de controle. O coeficiente de qualidade resultante é empregado para aproximar a fração da disparidade racial nos retornos à educação, potencialmente devida às diferenças na qualidade da educação.

Principais resultados

Os principais resultados do estudo de Arias, Yamada e Tejerina (2003) são apresentados aqui referentes a três especificações empíricas da função salarial de Mincer (Quadro 11.4), com diferentes conjuntos de variáveis de controle por regressão (média) de mínimos quadrados ordinários e em dez diferentes quantis (0,1 a 0,9). O primeiro modelo (equação A) consiste na equação básica de Mincer (X = experiência, experiência^2), com uma intercepção específica de raça; o segundo modelo (equação B) permite que todos os coeficientes de declive também variem por raça. O terceiro modelo (equação C) acrescenta controles de educação parental. O estudo também avalia o papel potencial da qualidade da educação para explicar os diferenciais de rendimentos relativos residuais. Regressões separadas são estimadas para brancos, negros e pardos, e as observações referentes aos não-brancos são reunidas na análise da qualidade da educação, por questões de tamanho da amostra. Extraordinariamente, as variáveis explanatórias explicam até 70% da variabilidade nos salários médios registrados. As diferenças na educação e na experiência de trabalho, bem como nos seus retornos, respondem, por si sós, pela maior parte dessa variação. Os resultados da educação parental e da qualidade da educação são discutidos inicialmente, seguidos dos diferenciais estimados de renda e retornos à educação.

Antecedentes familiares e qualidade da educação

A educação dos pais representa um ganho salarial substancial em todos os grupos raciais que tende a se elevar proporcionalmente ao nível de escolaridade. Por exemplo, o trabalhador branco cujo pai concluiu o ensino fundamental ganha 19% (= $e^{0,175}$-1) mais do que o trabalhador cujo pai não

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

recebeu nenhuma instrução, enquanto o trabalhador cujo pai tem formação universitária recebe cerca de 80% (= $e^{0,589}$-1) a mais (Quadro 11.2). Os maiores ganhos salariais no caso dos brancos e pardos resultam de pais com educação de nível superior e de pais com escolaridade média no caso dos negros. Por outro lado, o nível de escolaridade da mãe rende retornos salariais mais elevados do que a escolaridade do pai entre não-brancos, exceto no caso dos pardos cujos pais têm um alto nível de escolaridade. Os ganhos salariais médios tanto para negros como para pardos quando a mãe concluiu o ensino médio variam entre 40% e 67% (contra 25% para brancos).[3]

Em vista das baixas taxas de participação da mulher na força de trabalho e da incidência de lares chefiados por mães solteiras no Brasil, a educação da mãe pode ser um sinal mais forte da produtividade de um trabalhador não-branco no mercado de trabalho. Enquanto isso, o nível de escolaridade do pai é, plausivelmente, uma *proxy* ótima da qualidade da educação e das conexões familiares ao alcance dos trabalhadores brancos. Assim, o modelo racial de ganhos salariais pode refletir retornos a sinais de capital humano não observado específico da família no caso dos não-brancos (especialmente os negros) e retornos a componentes não mensurados da qualidade da escola ou às conexões familiares do mercado de trabalho, no caso dos brancos.

Assim, a educação parental não apenas aumenta a realização educacional dos filhos como também lhes permite retornos salariais substanciais na vida adulta. Os resultados sugerem que a contribuição da desigualdade educacional para a desigualdade de renda no Brasil é amplificada por fatores que atravessam gerações e apresentam uma importante interação com o fator raça.

Os resultados da análise da qualidade da educação estão resumidos no Quadro 11.3. A análise da segunda etapa utiliza os retornos estimados das regressões da primeira etapa adequados à amostra total de trabalhadores brancos e não-brancos e à subamostra de chefes de família com e sem controles para a educação do pai e os efeitos fixos da coorte. As variáveis incluídas explicam quase a metade da variação (ponderada) dos retornos à educação no nível estadual no Brasil. Os retornos médios à educação são mais baixos no caso de trabalhadores educados em estados com uma proporção aluno/professor mais elevada, ou onde a qualidade do ensino é inferior. Uma redução de dez alunos na proporção aluno/professor está associada a um aumento de 0,9 ponto percentual nos retornos médios à educação.

[3] Os efeitos da educação parental são relativamente constantes nos quantis.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 11.2 Efeitos da educação parental nos salários registrados de chefes de família do sexo masculino no Brasil

	Levando-se em conta a educação do pai			Levando-se em conta a educação da mãe			Levando-se em conta a educação do pai e da mãe					
	Pai			Mãe			Pai			Mãe		
Nível de escolaridade dos pais	Brancos	Negros	Pardos	Brancos	Negros	Pardos	Brancos	Negros	Pardos	Brancos	Negros	Pardos
Fundamental incompleto	0,078*	0,110*	0,092*	0,046*	0,088*	0,099*	0,068*	0,059	0,065*	0,020	0,075	0,063*
Fundamental completo	0,175*	0,131*	0,187*	0,152*	0,239*	0,264*	0,130*	0,013	0,108*	0,088*	0,255*	0,187*
Médio, primeiro ciclo, completo e incompleto	0,225*	0,167**	0,214*	0,229*	0,227*	0,300*	0,155*	–0,004	0,120*	0,121*	0,309*	0,149*
Médio, segundo ciclo, completo e incompleto	0,375*	0,239**	0,316*	0,416*	0,461*	0,515*	0,258*	–0,028	0,178*	0,222*	0,513*	0,336*
Superior completo e incompleto	0,589*	0,286	0,630*	0,470*	0,328*	0,742*	0,444*	0,041	0,487*	0,226*	0,746*	0,139

* Significativo no nível de 5%.
** Significativo no nível de 10%.
Nota: Os coeficientes apresentam o aumento do salário registrado em relação à falta de escolaridade de um dos pais. As estimativas baseiam-se em uma amostra de 27.449 observações da PNAD de 1996. O R^2 para as regressões são 0,6871 (escolaridade do pai), 0,6889 (escolaridade de ambos os pais) e 0,6867 (escolaridade da mãe). As regressões também levam em conta educação própria, a experiência e a experiência ao quadrado.
Fonte: Estimativas do autor baseadas nos dados da PNAD de 1996.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 11.3 Efeitos da qualidade da educação no retorno médio à educação no Brasil

	Amostra completa		Chefes de família		Chefes de família considerando-se a escolaridade do pai	
Não-branco	–2,08*	–1,99*	–1,18*	–1,18*	–0,86**	–0,88*
Proporção aluno-professor/10		–0,92*		–1,02*		–0,87*
Dummy para nascidos em 1962-71		2,97*		3,73*		3,82*
Dummy para nascidos em 1952–61		4,29*		5,50*		5,71*
Dummy para nascidos em 1942–51		5,26*		5,84*		6,18*
Dummy para nascidos antes de 1942		6,14*		7,37*		7,46*
Constante	9,36*	8,74*	8,93*	7,80*	7,99*	6,23*
R^2	0,118	0,455	0,026	0,325	0,014	0,353
Nº de observações	259	259	258	258	258	258

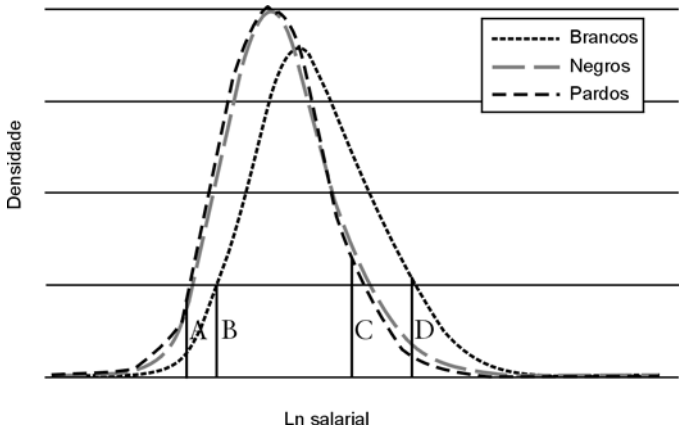
* Significativo no nível de 5%.
** Significativo no nível de 10%.
Nota: Os coeficientes são estimativas de mínimos quadrados com a dependente variável, sendo o retorno percentual médio à educação por estado, coorte e raça estimado com base na amostra indicada de trabalhadores nas regressões de primeiro estágio (57.059 observações na amostra completa e 29.050 para chefes de família). As regressões são ponderadas pelas variâncias de amostragem inversa dos coeficientes de retorno.
Fonte: Estimativas do autor baseadas nos dados da PNAD de 1996.

Diferenciais absolutos de renda

Num mapeamento da distribuição de renda para brancos, pardos e negros, a distribuição para brancos está bem mais à direita, refletindo sua vantagem salarial em qualquer nível de renda (Figura 11.3). Em média, os negros e pardos ganham cerca de 46% e 42% menos do que os brancos, respectivamente. Essas médias encobrem disparidades raciais importantes entre os trabalhadores em diferentes pontos da escala salarial. As distribuições ficam ainda mais distantes entre si na extremidade direita. Ou seja, os hiatos salariais entre os grupos raciais são maiores entre os trabalhadores que ocupam postos de trabalho de remuneração mais elevada. Um negro no quantil 0,10 da distribuição de renda para negros ganha cerca de 24% menos do que um trabalhador branco no quantil 0,10 da distribuição para brancos (a distância entre A e B). O diferencial salarial aumenta para 56% no quantil 0,90 (a distância entre C e D). O hiato salarial para pardos é semelhante no quantil 0,10 e de cerca de 50% no quantil 0,90.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 11.3 Distribuição salarial por raça, chefes de família do sexo masculino



Fonte: Estimados pelos métodos de densidade de Kernel com base nos dados da PNAD de 1996.

Esses hiatos salariais decorrem em parte das diferenças raciais nas características relacionadas com a produtividade. O interesse, nesse caso, está na fração desses hiatos, que permanece sem explicação, uma vez que essas diferenças tenham sido justificadas. O Quadro 11.4 resume os diferenciais não-ajustados (computados com base nos dados salariais brutos subjacentes à Figura 11.3), e os hiatos salariais ajustados à regressão (diferenças nas intercepções de regressão salarial) medidos na média e nos dez quantis. Cada coeficiente mede os salários de negros e pardos como uma fração dos salários dos brancos em um determinado ponto da distribuição de renda. Ao subtrair um e realizar uma comparação entre as colunas, obtém-se a fração do hiato salarial em um determinado quantil (ou na média), que a regressão não consegue explicar. A mudança de posição entre as fileiras, da primeira à última, em uma determinada coluna, mostra a variação do diferencial salarial para trabalhadores, da base ao topo da escala salarial ajustada. Por exemplo, para cada R$1 de salário dos brancos, os negros ganham uma média de 0,541 centavo – e apenas 0,441 centavo no quantil de maior remuneração (colunas A no Quadro 11.4). O ajuste das diferenças na educação e experiência de trabalho entre brancos e negros reduz os diferenciais salariais, de forma que os ganhos dos negros em relação

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 11.4 Hiatos salariais entre chefes de família do sexo masculino entre quantis de distribuição de renda e modelos empíricos

	Salários dos negros como uma porcentagem dos salários dos brancos				Salários dos pardos como uma porcentagem dos salários dos brancos			
Quantil	**Bruto**	**A**	**B**	**C**	**Bruto**	**A**	**B**	**C**
0,1	0,756	0,778*	0,956	1,134	0,759*	0,770*	1,001	1,027
0,2	0,644*	0,758*	0,871	0,960	0,644*	0,758*	0,931	1,001
0,3	0,649*	0,775*	0,921	0,966	0,643*	0,760*	0,898*	0,937
0,4	0,627*	0,775*	0,925	0,939	0,635*	0,763*	0,931	0,935
0,5	0,610*	0,760*	0,853**	0,866	0,623*	0,758*	0,877*	0,922
0,6	0,594*	0,753*	0,842	0,817*	0,594*	0,767*	0,860*	0,857*
0,7	0,556*	0,757*	0,833**	0,876	0,560*	0,765*	0,824*	0,860*
0,8	0,508*	0,735*	0,815**	0,878	0,544*	0,777*	0,848*	0,861*
0,9	0,441*	0,695*	0,752*	0,873	0,491*	0,779*	0,844**	0,890
Mínimos quadrados (mediana)	0,541*	0,753*	0,884*	0,916*	0,575*	0,766*	0,876*	0,906*

* Significativo no nível de 5%.
** Significativo no nível de 10%.
Nota.: Para a coluna C, os hiatos se referem a trabalhadores com pais sem nenhum nível de escolaridade. Veja a especificação das equações no texto.
Fonte: Estimativas do autor baseadas nos dados da PNAD de 1996.

aos brancos aumentam para 0,753 centavo na média e para 0,695 centavo para os 10% de trabalhadores mais bem situados em cada nível de educação e experiência.

Os resultados indicam que a maior parte dos diferenciais de renda entre os grupos raciais no Brasil decorre das disparidades raciais consideráveis nas características produtivas dos trabalhadores e dos postos de trabalho. As disparidades raciais na educação e na experiência de trabalho respondem por cerca de um terço dos diferenciais salariais nos quantis inferiores e por quase metade no topo da distribuição de renda. Os diferenciais de renda para os negros caem para uma média de 25%, variando de 22% na base a 30% no topo da distribuição, caindo, finalmente para constantes 23% no caso dos pardos (colunas A no Quadro 11.4). As diferenças raciais nos retornos à educação e experiência respondem por cerca da metade dos hiatos salariais médios residuais, que caem para aproximadamente 12% tanto para os negros como para os pardos (colunas B). Entretanto, enquanto os diferenciais se tornam desprezíveis nos quantis inferiores, permanecem

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

em até 25% para os negros e 15% para os pardos no topo da escala salarial ajustada.

Ajustes posteriores na educação do pai equiparam os diferenciais salariais residuais a que estão sujeitos tanto os negros como os pardos na parte superior da distribuição de renda condicional. No caso do trabalhador cujo pai não recebeu nenhuma educação formal, as diferenças se mantêm constantes em aproximadamente 12% no caso dos negros e pardos, nos 50% dos postos de trabalho mais bem remunerados em qualquer nível de habilidade (colunas C).

Esses resultados levam a várias conclusões. As diferenças de dotes e retornos ao capital humano familiar e próprio respondem pela maior parte das desvantagens salariais dos não-brancos, especialmente na base da escala salarial. Uma discreta desvantagem salarial persiste no caso de trabalhadores não-brancos, especialmente os negros, em postos de trabalho relativamente mais bem remunerados em qualquer nível de habilidade. Essas constatações são semelhantes aos resultados de estudos recentes sobre diferenciais salariais por raça e gênero, os quais fornecem evidências que corroboram as denúncias dos trabalhadores contra o aumento da discriminação salarial nas faixas salariais mais elevadas (Kuhn, 1987).

Retornos à educação

Os coeficientes de retorno de quantis estimados mostram que, na média, a educação é um investimento lucrativo para todos os trabalhadores (Quadro 11.5). Por exemplo, o coeficiente de 14,4 no quantil 0,90 para os brancos significa que o piso salarial dos 10% de brancos mais bem remunerados em cada nível de educação e experiência aumenta em 15,5% ($= e^{0,144}-1$) para cada ano de escolaridade adicional.

Embora a educação pareça ser um investimento lucrativo para todos os trabalhadores, o retorno médio não é representativo do efeito da educação sobre os salários para todos os trabalhadores. Os retornos variam significativamente ao longo da distribuição de renda condicional e com o gradiente de cor da pele. Como resultado, os diferenciais nos retornos médios fornecem um quadro incompleto da desigualdade racial nos rendimentos relativos no Brasil.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Os retornos à educação são significativamente mais baixos para os não-brancos e, segundo os estudos referentes ao Brasil, Estados Unidos e outros países, são mais altos para os trabalhadores no topo da distribuição de renda condicional. No modelo básico de Mincer, o retorno médio é de 13,6% para os brancos, 12,1% para os pardos e 11,5% para os negros (ver colunas A no Quadro 11.5). O modelo de retornos dos quantis também varia com o gradiente de cor da pele. No caso dos brancos, os retornos mincerianos básicos aumentam de 11,6% na base para 14,4% no meio da distribuição e, a partir daí, permanecem essencialmente constantes, aumentando de forma monotônica sobre os quantis de 9,7% para 13,4%, no caso dos pardos. Quanto aos negros, os retornos inicialmente aumentam de 9,9% na base para 12,5% no meio da distribuição, caindo, então, para 11,8% no topo. Como era de se esperar, os retornos à educação decrescem quando a educação parental é ajustada (colunas B). Quando apenas a educação do pai é incluída, os retornos médios caem em 1,7 ponto percentual (12%) para os brancos, 1,3 ponto percentual (11%) para os pardos e 0,8 ponto percentual (7%) para os negros. O padrão de retornos de quantis permanece intacto.

Os retornos mais elevados nos quantis superiores indicam que a educação aumenta a dispersão salarial. Isso significa que, enquanto encontramos pardos com bom nível de escolaridade com a mesma freqüência com que encontramos negros também com um bom nível de escolaridade em trabalhos de retorno mais baixo, pardos com bom nível de escolaridade são encontrados com maior freqüência em ocupações de retorno mais elevado.

Vale observar que as diferenças raciais na educação parental não explicam totalmente as disparidades observadas nos retornos à educação.[4] As diferenças de retorno dos quantis no modelo minceriano básico variam de 1,7 ponto percentual a 2,6 pontos percentuais para os negros, e de 1,9 a 1 ponto percentual para pardos, dos quantis inferiores para os quantis superiores. O controle da educação do pai reduz as diferenças nos retornos em cerca de 1 ponto percentual para os negros e 0,5 ponto percentual para os pardos. Assim, as estimativas de diferenças raciais nos retornos à educa-

[4] Esses resultados também se aplicam quando a educação da mãe e várias outras características, tais como setor e tipo de emprego e localização regional, são levadas sem conta.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ção, que não explicam os fatores familiares, superestimam a desvantagem real nos retornos a que estão sujeitos os não-brancos. Entretanto, as diferenças não explicadas nos retornos permanecem significativamente em torno de 1 ponto percentual, na média. Esse fato contrasta com os resultados relatados por Silva (1999) de diferenças insignificantes quando os antecedentes familiares são controlados. Os hiatos nos retornos permanecem mais elevados para os negros nos quantis superiores (cerca de 1,6) e mais baixos (cerca de 1) para os pardos no topo da escala salarial ajustada.

Quadro 11.5 Retornos à educação de chefes de família do sexo masculino entre quantis e modelos empíricos

	Níveis						Hiatos				
	Brancos		Negros		Pardos		Brancos em relação aos negros		Brancos em relação aos pardos		
Quantil	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
0,1	11,6	*10,3	*9,9	*9,2	*9,7	*8,9	*1,7	*1,1	1,9	*1,4	*
0,2	12,5	*11,1	*10,6	*10,0	10,5	*9,5	*1,9	*1,1	**2,0	*1,6	*
0,3	13,3	*11,7	*11,4	*10,5	*11,4	*10,4	*1,9	*1,2	1,9	*1,3	*
0,4	13,7	*12,0	*12,1	*11,0	*11,7	*10,6	*1,6	*1,0	2,0	*1,4	*
0,5	14,1	*12,4	*12,5	*11,6	*12,2	*10,8	*1,6	*0,8	1,9	*1,6	*
0,6	14,4	*12,7	*12,6	*11,7	*12,7	*11,3	*1,8	*1,0	1,7	*1,4	*
0,7	14,5	*12,7	11,9	*11,1	*13,0	*11,5	*2,6	*1,6	*1,5	*1,2	*
0,8	14,7	*12,8	*11,9	*11,0	*13,3	*11,8	*2,8	*1,8	*1,4	*1,0	*
0,9	14,4	*12,4	*11,8	*10,8	*13,4	*11,8	*2,6	*1,6	**1,0	*0,6	
Mínimos quadrados (médios)	13,6	*11,9	*11,5	*10,7	*12,1	*10,8	*2,1	*1,2	*1,5	*1,1	*

* Significativo no nível de 5%.
** Significativo no nível de 10%.
Nota: Ver a especificação das equações no texto.
Fonte: Estimativas do autor baseadas nos dados da PNAD de 1996.

Assim, independente do modelo empírico, tanto os negros como os pardos sofrem uma nítida desvantagem em relação aos brancos em termos de retornos à educação, dependendo de sua posição na distribuição de renda condicional. Embora os negros enfrentem uma diferença mais acentuada nos retornos à educação na parte superior do que na parte inferior da distribuição, o contrário se aplica aos pardos. Os negros e os pardos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

localizados na parte inferior da distribuição de renda condicional são tratados de forma semelhante em termos de recompensa pela educação. Os 20% de pardos mais bem remunerados têm uma vantagem de retorno de cerca de 1 ponto percentual em relação aos 20% de negros mais bem pagos, em semelhantes níveis de qualificação observados.

Assim, a crença comum no Brasil de que uma melhor posição na escala socioeconômica tem uma correlação positiva com um tratamento mais justo no mercado de trabalho ("o dinheiro embranquece") parece valer apenas para os pardos. Essa premissa também é coerente com a hipótese clássica na literatura de relações raciais no Brasil, no sentido de que o casamento inter-racial ameniza as tensões raciais ao criar novas oportunidades de mobilidade para os negros. Os resultados para eles são coerentes com as constatações anteriores no que se refere aos diferenciais salariais, sugerindo um potencial aumento na discriminação salarial contra os negros em postos de trabalho mais bem remunerados. A discriminação no mercado de trabalho tem maior probabilidade de ocorrer quando o acesso de trabalhadores não-brancos a postos de trabalho mais bem remunerados não pode ser negado com base em seus atributos produtivos observados (Darity e Mason, 1998).

Entretanto, não se pode determinar totalmente se a discriminação ou outras diferenças observadas na produtividade é responsável pelas disparidades de retorno remanescentes. Um fator interveniente que pode explicar, potencialmente, essas disparidades são as diferenças raciais na qualidade da educação, que não são bem capturadas pelas nossas variáveis de educação parental. Ainda assim, se tomarmos como referencial a lacuna de qualidade entre as regiões Nordeste e Sul – que apresentam a maior diferença na proporção aluno/professor e exclusão racial mais acentuada na freqüência à escola –, os coeficientes de qualidade estimados indicam que as diferenças na qualidade da educação poderiam, de forma plausível, responder por cerca de metade das disparidades raciais residuais observadas nos retornos médios à educação. Pressupondo-se que a qualidade afeta os retornos de forma semelhante em todos os pontos da distribuição de renda condicional, acabamos ficando com um hiato médio nos retornos de cerca de 0,6 ponto percentual para não-brancos e, talvez, hiatos um pouco maiores para os negros em postos de trabalho com remuneração relativamente mais alta. Essas diferenças nos retornos, por si sós, indicam rendimentos médios cerca de 7% mais baixos para um trabalhador não-branco que concluiu o ensino

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

médio e uma desvantagem salarial de 9% para aqueles que possuem diploma universitário.

Conclusões e implicações de política

O presente capítulo examinou o papel da raça, dos antecedentes familiares e da quantidade e qualidade da educação na desigualdade de renda entre grupos raciais no Brasil. As principais constatações indicam que, embora as diferenças em capital humano, inclusive educação parental, e em seus retornos respondam pela maior parte dos diferenciais salariais entre os brancos e a população afro-descendente na base da distribuição de renda, um hiato salarial de 10% ainda persiste na parte superior da escala salarial. Além disso, um decréscimo de dez alunos na proporção aluno/professor aumenta o retorno médio para cada ano de escolaridade em 1 ponto percentual. Entretanto, o fato de os brancos terem pais com nível de escolaridade mais elevado e freqüentarem escolas em estados nos quais a qualidade da educação é relativamente melhor responde por apenas uma fração de sua vantagem nos retornos à educação.

Os retornos à educação também variam significativamente ao longo da escala de distribuição de renda e com o gradiente de cor da pele. O hiato nos retornos à educação entre brancos e negros é maior na parte superior da distribuição do que na parte inferior, enquanto os hiatos entre brancos e pardos seguem o padrão oposto. Essa constatação é coerente com uma hipótese clássica da literatura sobre desigualdade racial no Brasil, de que o casamento inter-racial pode amenizar as tensões raciais ao aumentar as oportunidades de mobilidade para os negros.

A agenda para reduzir a desigualdade de renda entre os grupos raciais no Brasil requer uma combinação de ações para abordar o problema em suas dimensões múltiplas. Nesse sentido, são de fundamental importância ações destinadas a igualar as oportunidades de acesso à educação de qualidade adequada e a criar condições que permitam escapar da armadilha da educação de má qualidade que tem atravessado gerações e prejudicado a mobilidade socioeconômica dos não-brancos. Essas ações deveriam promover maiores investimentos na educação de não-brancos, que enfrentam altos custos com a educação, por meio, por exemplo, de incentivos em dinheiro vivo e em espécie, para que permaneçam por mais tempo na escola

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

– pelo menos até a conclusão do ensino fundamental – (como, por exemplo, o programa Bolsa Escola), e para elevar seu nível de aprendizagem. Os programas educacionais para adultos mais jovens poderiam ter um duplo dividendo ao melhorar o desempenho educacional de seus filhos e seus salários futuros, caso possam garantir, no mínimo, a conclusão do ensino fundamental. O nivelamento dos retornos aos investimentos educacionais também é fundamental para reduzir as desvantagens salariais dos não-brancos e incentivá-los a investir mais em educação. Isso requer a melhoria da qualidade da educação recebida pelos não-brancos, incentivando-se, por exemplo, professores qualificados a trabalhar em escolas freqüentadas por populações carentes, melhorando a qualidade dos livros didáticos e dos currículos e adaptando inovações para melhorar os ambientes de aprendizagem em escolas e comunidades carentes. Outras medidas necessárias são a adoção e a fiscalização do cumprimento de leis de combate à discriminação, bem como a criação de serviços de intermediação no mercado de trabalho que assegurem maior acesso de não-brancos qualificados a postos de trabalho de melhor qualidade.

Finalmente, são necessárias mais pesquisas e análises de políticas sobre as causas e conseqüências da exclusão social e da discriminação de não-brancos, bem como meios eficazes para eliminá-las e maiores esforços para que funcionários do governo e atores sociais no Brasil se tornem cada vez mais conscientes do potencial que tais problemas apresentam de comprometimento das perspectivas de desenvolvimento do país com igualdade social.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, Omar, Kevin F. Hallock e Walter Sosa-Escudero. "Individual Heterogeneity in the Returns to Schooling: Instrumental Variables Quantile Regression Using Twins Data". *Empirical Economics* 26(1): 7-40, 2001.

Arias, Omar, Gustavo Yamada e Luis Tejerina. "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil". Documento Técnico da Unidade de Pobreza e Desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

Blinder, A. "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates". *The Journal of Human Resources* 7(4): 436-55, 1973.

Card, David e Alan Krueger. "Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States". *Journal of Political Economy* 100(1): 1-40, 1992.

Darity, W. e Patrick L. Mason. "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender". *Journal of Economic Perspectives* 12(2): 63-90, 1998.

Kuhn, P. "Sex Discrimination in Labor Markets: The Role of Statistical Evidence". *American Economic Review* 77: 567-83, 1987.

Oaxaca, R. "Male-Female Wage Differentials in Urban Labour Markets". *International Economic Review* 14(3): 693-709, 1973.

Silva, N. V. "Raza, pobreza y exclusión social en Brasil", em Banco Mundial, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 12

Um muro invisível? A economia da exclusão social no Peru

Máximo Torero, Jaime Saavedra, Hugo Ñopo e Javier Escobal

A exclusão social é um conceito que reconhece o caráter multidimensional da privação e da pobreza. Muitos grupos da sociedade estão sujeitos à exclusão econômica, política ou cultural, que se dá por meio de diferentes mecanismos e instituições. Do ponto de vista econômico, a exclusão desses grupos de determinados bens e serviços afeta seus resultados econômicos por diferentes canais. Por exemplo, a exclusão social pode afetar tanto o acesso a bens públicos e privados (educação e capital físico, financeiro ou organizacional), quanto a taxa de retorno desses bens. A segregação ocupacional e a privação do acesso de determinados grupos a empregos mais bem remunerados também podem produzir diferenças nos retornos econômicos à educação entre pessoas com níveis de escolaridade semelhantes.

A exclusão social no acesso a mercados distintos – de trabalho, crédito, educação – é uma questão crucial em um país multirracial e multilingüista como o Peru. A discriminação e a exclusão relacionadas com a etnia, a cultura, a aparência física e a religião ocorrem de forma tanto óbvia quanto sutil. As minorias indígenas ou étnicas tendem a ser mais pobres do que qualquer outro grupo. Segundo a Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (LSMS) de 2000, a taxa de pobreza entre a população cuja língua materna é o quíchua, o aimara, ou outra língua nativa é de 70%, bem acima da taxa total de pobreza de 54%. Além disso, mais de 75% desse grupo encaixa-se nos três decis inferiores da distribuição de renda.

Muitos estudos explicaram as várias formas de exclusão social no Peru. A discriminação de gênero tem sido estudada em relação ao acesso da

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mulher à liderança política (Alfaro, 1996), à freqüência e ao desempenho escolar (Oliart, 1989; Rossetti, 1989; Guillén, Soto e Yáñez, 1996; Mendoza, 1995) e à participação na força de trabalho e aos diferenciais salariais (Guzmán, 1987; Saavedra, 1997). A discriminação étnica tem sido explorada, geralmente, em estudos de caso. Callirgos (1993) nos oferece uma visão geral das origens e características do racismo no Peru. Oliart (1989), Pozzi (1989), Callirgos (1993) e Mendoza (1993), propõem vários mecanismos de combate à discriminação étnica e cultural. Finalmente, Sulmont (1995) utiliza estudos de caso para documentar alguns dos elementos da exclusão social nos mercados de trabalho peruanos.

Embora a discriminação racial, étnica e cultural tenha sido o foco de atenção de numerosos estudos sociológicos e antropológicos – como os acima mencionados –, muitas perguntas continuam sem resposta, especialmente no que se refere aos efeitos econômicos da exclusão social.

Mensuração da etnia

Em que pese a importância óbvia deste tópico para um país como o Peru, há uma grande escassez de fontes de dados que capturem a discriminação étnica, bem como de trabalhos empíricos que analisem a exclusão social e a discriminação do ponto de vista quantitativo. Grande parte do trabalho realizado, inclusive vários estudos do Banco Mundial, aproxima a discriminação racial e étnica com variáveis facilmente observáveis, especialmente a língua materna. Para MacIsaac (1993), mais de 80% dos povos não-indígenas – definidos como aqueles que têm o espanhol como língua materna – têm acesso ao fornecimento público de água ou eletricidade, em comparação aos menos de 45% de povos indígenas – definidos como aqueles cuja língua materna é o quíchua ou o aimara. Ainda segundo MacIsaac, os não-indígenas têm 8,1 anos de escolaridade, enquanto entre os indígenas esse número não ultrapassa 5,5. Utilizando novamente a língua materna como *proxy*, o Banco Mundial (1999) define como significativo o efeito marginal dos antecedentes étnicos sobre os resultados da aprendizagem. Os alunos falantes de quíchua tendem a apresentar um desempenho escolar pior do que os alunos cuja língua materna é o espanhol. A diferença no nível de escolaridade entre os alunos de ascendência aimara e os falantes de espanhol não é tão significativa. Entretanto, cálculos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

baseados nos dados do censo demográfico de 1993 indicam que a porcentagem de alunos matriculados em uma série abaixo da média para sua faixa etária é consideravelmente mais alta entre os indígenas do que entre a população de língua espanhola. O Banco Mundial (1999) e Glewwe (1998) também constataram que, quando o chefe da família tem antecedentes indígenas – não havendo outras diferenças – a parcela do orçamento destinada à alimentação e à educação é menor.

Entretanto, a aproximação da etnia com base na língua materna é claramente incompleta, uma vez que também há diferenças étnicas entre as populações de língua espanhola e as que falam o quíchua. O presente capítulo aproxima a etnia utilizando variáveis relacionadas a diversas dimensões do conceito, tais como língua materna, antecedentes parentais, raça e religião; a aproximação da raça utilizou indicadores baseados na auto-informação e nos dados de pesquisas de opinião (Angel e Gronfein, 1988; Anderson, Silver e Abramson, 1998).

O presente capítulo estuda a extensão e as conseqüências de determinados aspectos da exclusão social no mercado de trabalho, além de analisar a forma pela qual alguns grupos podem ser explícita ou implicitamente excluídos do direito à educação e ao crédito, dois elementos fundamentais para a melhoria do bem-estar que talvez possam explicar o alto nível de desigualdade no Peru. O capítulo também examina o efeito da exclusão étnica nos rendimentos do indivíduo.[1] O conhecimento de como essas formas de exclusão afetam o acesso a oportunidades de progresso socioeconômico e podem aumentar a probabilidade de discriminação contribuirão para a formulação de políticas.

Dimensões da etnia

Os antropólogos tendem a definir etnia como um conjunto de elementos culturais compartilhados por uma comunidade de indivíduos, no qual eles se baseiam para organizar seu cotidiano. Nas zonas rurais, a etnia é um atributo comumente associado às comunidades nativas, cujo contato com outras comunidades é limitado. Nos cenários urbanos, as características

[1] Ver mercados de crédito em Escobal e Torero (2002), educação em Saavedra e Torero (2002) e mercado de trabalho em Ñopo, Saavedra e Torero (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

étnicas estão associadas à cultura, à religião, ao idioma, às tradições e à raça, entre outras dimensões.

Este estudo utiliza a língua materna, a religião e os antecedentes parentais para aproximar as diferenças raciais. Uma questão mais complexa surge no uso de indicadores de raça resultantes da interação complexa com a etnia. A raça, juntamente com outras características étnicas, pode gerar diferenças entre as pessoas, com conseqüências mensuráveis para as oportunidades econômicas. Neste estudo, as "diferenças raciais" foram mensuradas por meio de um procedimento baseado em pontuação. Cada indivíduo recebeu, de um entrevistador, uma pontuação independente de 1 a 10, em cada uma de quatro categorias: asiática, branca, indígena e negra – grupos que as pessoas reconhecem prontamente como grupos raciais distintos – com zero indicando a ausência de características físicas que se assemelhem a x (por exemplo, indígenas, afro-descendentes, brancos ou asiáticos) e 10 indicando o maior número de características daquele grupo. Assim, por exemplo, um indivíduo com intensidades 2 (branca), 8 (indígena), 0 (negra) e 1 (asiática), seria considerado predominantemente indígena. Esses indicadores contínuos de intensidade racial possibilitaram caracterizar um indivíduo como mestiço, mas ainda houve variação racial nessa categoria. No caso de alguns procedimentos econométricos, foi de grande utilidade a divisão da medição contínua em três grupos distintos: indígenas, brancos e mestiços.[2]

A auto-identificação de raça foi utilizada com certo sucesso em outros países, nos quais a classificação de raças tendia a ser mais direta (Hirshman e Alba, 1998; Telles e Lima, 1998). Entretanto, no caso do Peru, a maior parte da população tende a se identificar como mestiça, grupo que inclui pessoas com características muito diferentes e que também são percebidas como diferentes pelos outros. Embora a percepção dos entrevistadores em relação a raça e etnia seja corroborada por vários pesquisadores (Angel e Gronfein, 1988, e Anderson, Silver e Abramson, 1998), a crítica a esse método resultou em um intenso treinamento que precedeu o trabalho de campo, cujo objetivo era reduzir os problemas associados à confiabilidade das observações do entrevistador, conforme sugerido por Boergerhoff-Mulder e Caro (1985). Fotos de diferentes grupos raciais também foram utilizadas com vistas a padronizar as informações dos entrevistadores, seguindo Allport e Kramer (1946), Scodel e Austrin (1957), e Toch, Rabin

[2] Os asiáticos e os negros também foram identificados, mas as amostras eram muito pequenas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

e Wilkins (1962). A atual série de estudos utiliza tanto a auto-identificação quanto a identificação feita pelo entrevistador.

As características étnicas também foram capturadas por meio de três variáveis adicionais – idioma, migração e religião. Os dados sobre o idioma foram coletados em relação tanto ao indivíduo quanto aos pais. A migração incluiu as categorias de curto prazo (cinco anos ou menos) e local de origem, numa tentativa de capturar o processo migratório ocorrido durante os últimos 50 anos. A variável religião busca capturar o crescimento de novas religiões, principalmente as que têm sua origem no protestantismo, especialmente entre os segmentos mais pobres da sociedade.

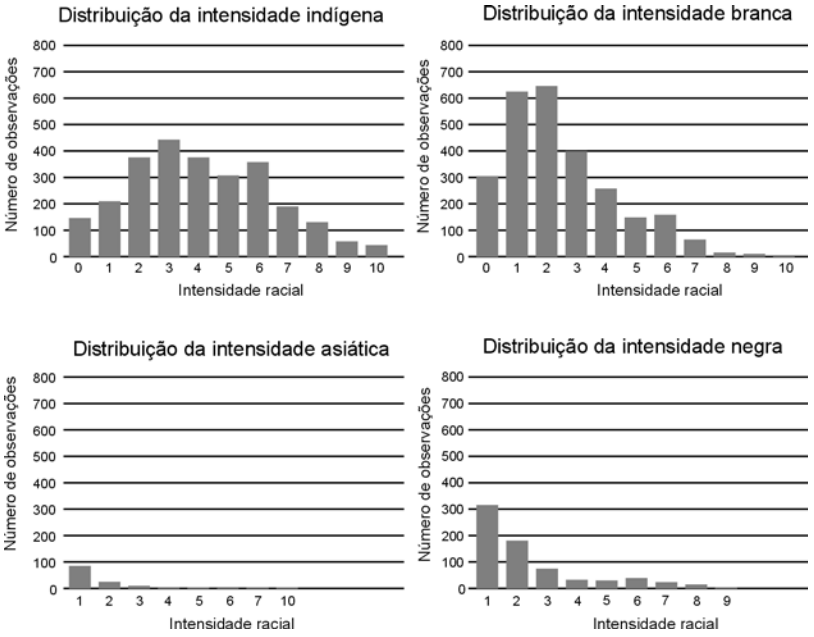
Os dados apresentados neste capítulo foram obtidos na pesquisa urbana por amostra de domicílios de 2000 (LSMS), em um módulo adicional conduzido entre membros adultos das famílias pelo Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) em 2001, cujo objetivo foi explorar, profundamente, as características raciais e étnicas.[3] O módulo incluiu perguntas sobre características físicas, uso lingüístico, origem geográfica, hábitos religiosos e informações sobre os pais (língua materna, origem geográfica, religião e nível de escolaridade).

A intensidade de traços raciais mostrou diferentes padrões de distribuição. A distribuição da intensidade da raça branca foi desviada de forma a sugerir que os entrevistadores caracterizam a maioria dos indivíduos como detentores de algumas características da raça branca, mas não como predominantemente brancos. A distribuição da intensidade da raça indígena demonstra um número maior de observações de pessoas que, na opinião dos entrevistadores, apresentavam algumas características indígenas (intensidades 0-6) (Figura 12.1). Apenas um pequeno número de indivíduos foi caracterizado pelos entrevistadores como predominantemente pertencente às raças asiática ou negra, impossibilitando a definição de regularidades estatísticas sólidas sobre esses grupos. Conseqüentemente, a discussão está centrada nas conseqüências das diferenças raciais entre as pessoas com traços das raças branca ou indígena. No caso de algumas aplicações estatísticas para as quais a divisão da amostra em grupos é relevante, utilizam-se as

[3] O módulo cobriu 70% das pessoas originalmente pesquisadas (5.700 indivíduos). Não houve diferenças significativas nas principais características da amostra da população total, devido aos 30% de casos perdidos por atrito. A pesquisa também incluiu uma seção sobre crédito e acesso a capital social, além de perguntas referentes a casos de discriminação. Ver Ñopo, Saavedra e Torero (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.1 Percepções dos entrevistadores das distribuições de intensidade racial na área urbana do Peru



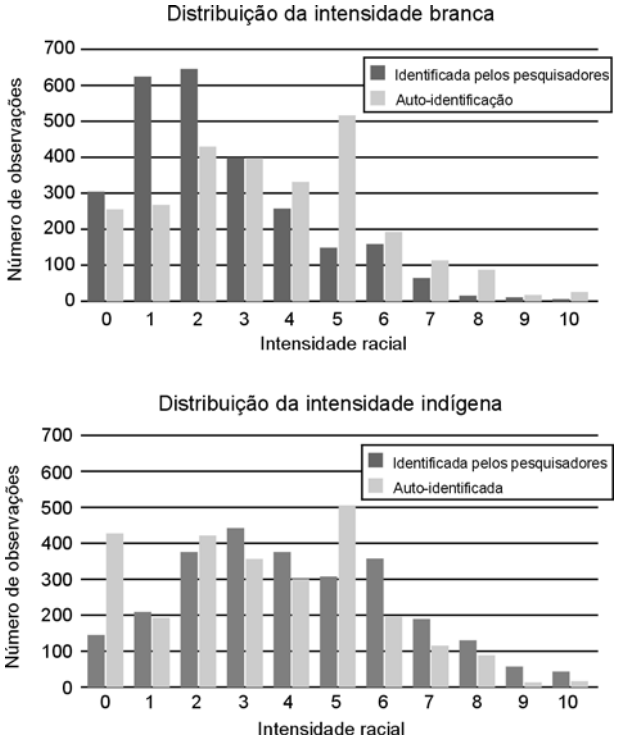
Nota: "0" não é informado para as distribuições de intensidade nas dimensões negra e asiática porque esse valor representou a grande maioria das observações.
Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

categorias analíticas de indivíduos predominantemente brancos, predominantemente indígenas e mestiços.

Conforme documenta a literatura, há diferenças significativas na variável de raça entre os resultados da auto-identificação e as observações dos entrevistadores (Figura 12.2). A distribuição da intensidade branca auto-identificada foi desviada para a direita em comparação àquela identificada pelo entrevistador treinado, ou seja, o número de participantes que se identificaram como brancos foi superior ao observado pelo entrevistador. A distribuição da intensidade indígena auto-identificada foi desviada para a esquerda da distribuição identificada pelo entrevistador, o que significa que os entrevistados tendem a se atribuir valores mais altos de intensidade branca e valores mais baixos de intensidade indígena do que aqueles que lhes são atribuídos pelos entrevistadores.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.2 Comparação entre a raça identificada pelo entrevistador e a auto-identificada



Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

Uma grande parcela da população que definiu suas próprias características raciais se atribuiu uma intensidade média de 5. Pode ser que os entrevistados percebam a si próprios como uma mistura de raças e, assim, auto-atribuam-se uma intensidade média, uma vez que lhes é difícil estabelecer uma diferença entre outras intensidades possíveis. Já que o principal objetivo deste estudo é identificar as dimensões da exclusão com base em características étnicas e não na auto-exclusão, a análise está centrada nas pontuações dos entrevistadores e não nas pontuações autodeclaradas. Entretanto, essas diferenças nas pontuações poderiam ter sérias implicações

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

na quantificação das diferenças salariais entre os grupos raciais e na probabilidade de acesso à realização educacional.[4]

Para os sociólogos e antropólogos, o uso das intensidades raciais como parte de um conjunto de variáveis que caracterizam um indivíduo é uma elaboração artificial que depende da associação que as pessoas estabelecem entre as palavras "branco", "indígena", "negro" e "asiático" e diferentes conjuntos de características fenotípicas. Em vista de outros traços individuais, essas características, conforme percebidas por outra pessoa, podem ou não estar associadas a outras variáveis ou a outros resultados socioeconômicos. Se essas características, juntamente com outras variáveis relacionadas com a etnia, explicam parte das diferenças no nível de escolaridade e no acesso ao crédito ou a rendimentos, isso indica que há evidência de discriminação, ou que esses indicadores estão capturando características não-observadas relacionadas com a raça (ou pelo menos com a percepção que uma pessoa tem da raça do indivíduo que está sendo analisado). Assim, a raça, juntamente com outras características relacionadas com a etnia, é capaz de produzir efeitos reais que podem ser aproximados sem o aprofundamento dos mecanismos sociológicos ou econômicos específicos subjacentes.

Diferenças no acesso à educação, ao crédito e à renda com base na etnia

A amostra foi dividida em quintis, conforme a classificação implícita nas pontuações de intensidade atribuídas pelos entrevistadores. Essas pontuações foram relacionadas com um conjunto de variáveis demográficas e étnicas. (Quadro 12.1). Os indivíduos percebidos como predominantemente brancos apresentam níveis mais altos de escolaridade e famílias menores do que os percebidos como predominantemente indígenas. Os indivíduos aos quais foi atribuído um número maior de características indígenas informam, com maior freqüência, que sua língua materna não é o espanhol, que são cristãos não-católicos e migrantes. Os indivíduos aos quais foi atribuído maior número de características brancas têm mães com nível de escolaridade mais alto e menor probabilidade de ter outra língua além do espanhol como idioma nativo.

[4] Telles e Lima (1998) mostram no caso do Brasil que, embora a lacuna branco-pardo esteja em torno de 26% com base na percepção dos entrevistadores, ela cai para 17% quando se tomam como base as observações autodeclaradas (ambas as lacunas são calculadas levando-se em conta o capital humano e as características do mercado de trabalho).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 12.1 Estatísticas descritivas por quintis de intensidade racial
(Em porcentagem, salvo especificação em contrário)

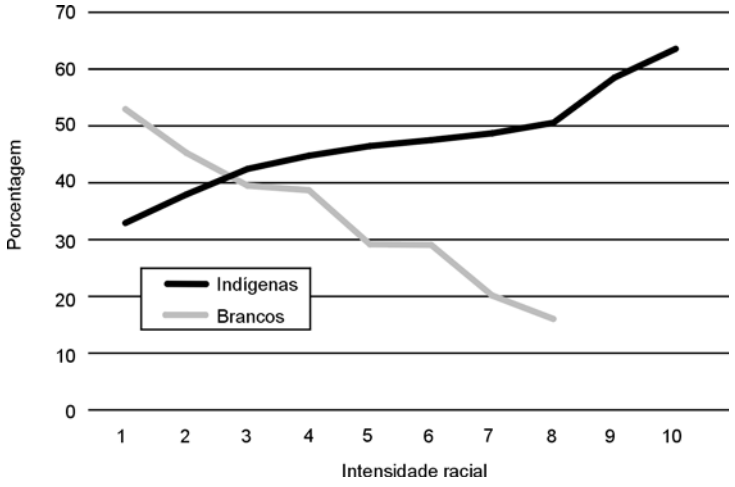
	Brancos Quintil de intensidade racial					Indígenas Quintil de intensidade racial				
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Quinto	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Quinto
Características pessoais e familiares										
Anos de escolaridade	8,9	10,0	10,7	11,1	11,3	11,6	10,9	10,2	10,3	8,8
Tamanho da família	5,8	5,6	5,7	5,6	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,7
Número de filhos	2,9	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5	2,7	2,8	2,8	2,8
Características étnicas e não relacionadas com o trabalho										
Língua materna										
Espanhol	82,8	86,3	93,5	94,4	96,5	97,4	96,9	95,3	83,2	79,0
Língua nativa	17,2	13,7	6,5	5,6	3,5	2,6	3,1	4,7	16,8	21,0
Religião										
Católica	84,6	86,3	88,1	87,1	90,2	90,9	89,6	83,7	86,3	84,6
Cristã não-católica	13,4	11,5	9,8	11,4	8,3	7,5	8,5	13,6	12,4	13,3
Outras religiões	1,0	0,3	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	1,1
Sem religião	1,1	1,8	1,6	1,2	1,4	1,2	1,6	2,4	1,0	1,1
Local de nascimento										
Migrante	42,3	39,5	38,2	35,3	33,6	30,8	34,3	37,6	40,7	46,4
Nascido em zona rural ou semi-rural	17,8	12,1	11,1	10,2	7,9	7,7	10,1	11,4	12,6	18,4
Escolaridade e características étnicas da mãe										
Escolaridade										
Ensino Fundamental	55,3	66,3	75,3	77,3	84,9	86,6	79,7	71,5	67,0	50,2
Ensino Médio	12,0	16,4	22,1	27,8	40,5	40,1	26,4	19,2	20,4	8,5
Universitário	1,8	2,7	4,6	7,8	11,4	11,0	5,7	4,4	4,1	1,7
Língua materna										
Língua nativa	43,7	32,2	19,5	16,3	10,6	8,2	12,3	19,6	33,7	52,7
Lugar de nascimento										
Nascida em zona rural ou semi-rural	25,2	18,5	17,9	16,3	12,0	15,9	15,4	17,6	18,6	24,3

Fonte: Ñopo, Saavedra e Torero (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quando as intensidades raciais são percebidas pelos entrevistadores e se comparam as proporções de indivíduos pobres, quanto mais alta a intensidade branca, menos pobre é a família, e quanto mais alta a intensidade indígena, mais pobre é a família (Figura 12.3).

Figura 12.3 Índice de pobreza por intensidade racial
(Proporção de pobres em porcentagem)



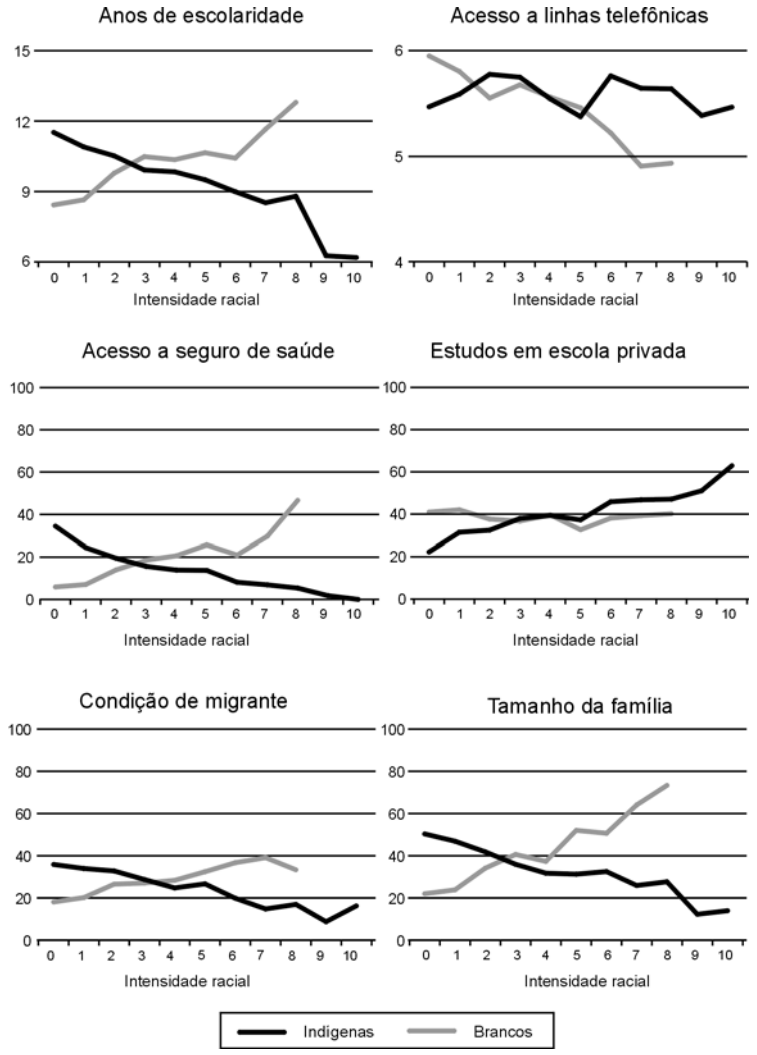
Fonte: Cálculos do autor baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV, 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

Outras características mostram padrões semelhantes (Figura 12.4).[5] Os anos de estudo, a freqüência a uma instituição privada, o acesso a linhas telefônicas e a seguro de saúde são, todos, fatores positivamente relacionados com a intensidade branca e negativamente relacionados com a intensidade indígena. Da mesma forma, a condição de migrante e o tamanho da família estão positivamente relacionados com o indicador de intensidade indígena e negativamente relacionados com a intensidade branca.

[5] Nessa visão informal, a correlação entre características médias e os rendimentos correspondente às intensidades brancas 9 e 10 não é informada devido à ausência de observação dessas intensidades. Nos modelos econométricos estimados, esse fato não constitui um problema, conforme se explica no decorrer do capítulo.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.4 Relações entre intensidade racial e outras características



Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

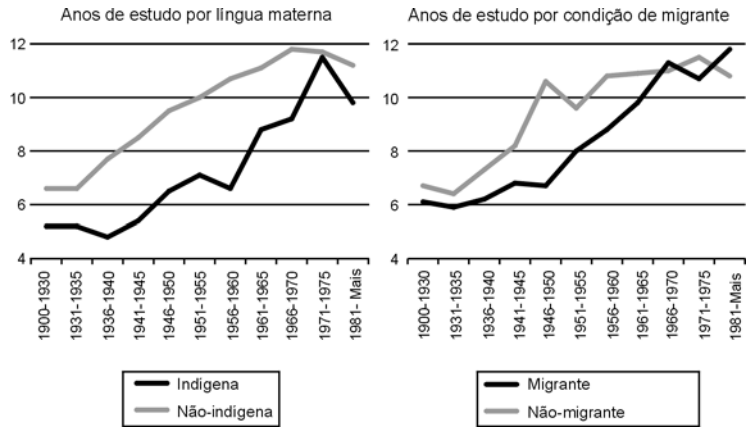
Acesso à educação

No Peru, as matrículas em todos os níveis de educação têm aumentado significativamente nas últimas quatro décadas. Saavedra e Valdivia (2000) informam que somente uma em cada quatro pessoas nascidas na década de 1930 tinha nível de escolaridade médio ou superior. No caso da coorte nascida no início da década de 1970, essa proporção era de dois para quatro. Ainda assim, 20% dessa coorte – a coorte de adultos mais jovens incluída no estudo – tinham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto. Se essa expansão da educação ocorresse em um contexto de desigualdade de oportunidades, um padrão diferente seria esperado, dependendo dos antecedentes étnicos. Os indivíduos, cuja língua materna não é o espanhol, apresentam um número de anos de estudos inferior ao daqueles cuja língua materna é o espanhol (Figura 12.5). Os migrantes e os indivíduos nascidos em zonas rurais também apresentam um nível mais baixo de escolaridade.

O número de anos de estudo aumenta com a intensidade branca nas três coortes examinadas (1900-1940, 1941-1960 e 1961-até o presente), e diminui com a intensidade indígena (Figura 12.6). O padrão é mais pronunciado no caso de pessoas que freqüentam e concluem seus estudos em instituições privadas (cuja qualidade geralmente é melhor do que a das instituições públicas). Os painéis centrais da Figura 12.6 mostram a freqüência a instituições privadas em todos os níveis de educação, inclusive na educação superior. A freqüência a instituições privadas aumenta acentuadamente com o indicador de intensidade branca, enquanto os indivíduos com características predominantemente indígenas freqüentam instituições públicas. O padrão é semelhante, embora menos acentuado, quando a amostra é limitada à educação fundamental. Há uma clara relação monotônica entre a intensidade racial e a educação privada, provavelmente relacionada com as diferenças na capacidade dos indivíduos de arcar com os custos de uma educação privada.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.5 Relação entre características étnicas e nível de escolaridade por coortes de nascimento, 1900 até o presente



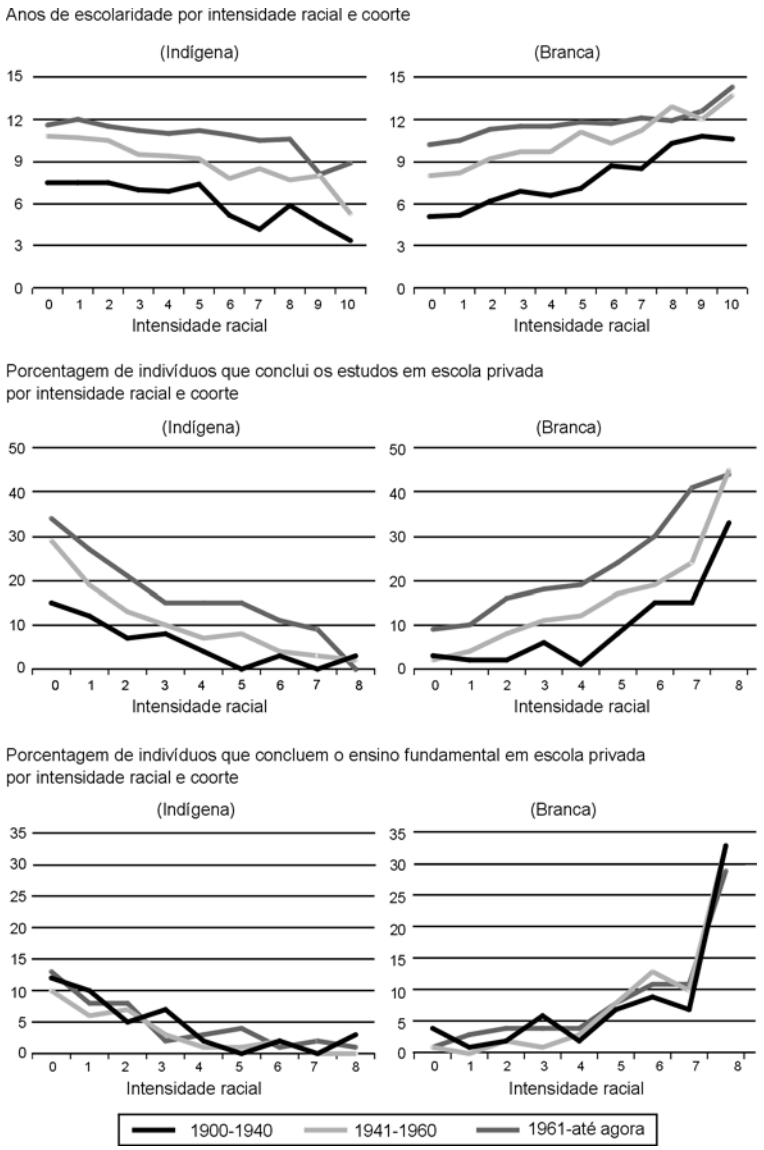
Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2002) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

Como mostram Diaz *et al.* (2002), quando a realização educacional é modelada levando-se em conta o gênero, os efeitos das coortes, a religião, a língua materna e a raça, a relação negativa entre a intensidade indígena e os anos de estudo e a relação positiva entre intensidade branca e escolaridade se mantém. Os resultados das regressões de diferentes combinações de quartis de intensidades branca e indígena sobre o nível de escolaridade são informados no Quadro 12.2.[6] As categorias de controle são os indivíduos nos quartis de intensidade branca mais alta e intensidade indígena mais baixa. Todos os coeficientes são negativos, e a maioria é significativa. O efeito negativo aumenta para os quartis com percepções mais acentuadas de características indígenas. Simplificando, quanto mais elevada é a percepção indígena da pessoa, mais baixo é seu registro de nível de escolaridade.

[6] Os quartis são definidos pela intensidade racial de cada indivíduo no banco de dados. Os quartis são atribuídos de forma que variáveis *dummy* possam ser usadas para identificar a qual quartil o indivíduo pertence. Essas variáveis *dummy* são então utilizadas como variáveis exógenas, juntamente com todos os demais controles. Para conhecer as regressões, consulte Saavedra e Torero (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.6 Relação entre intensidade racial e características educacionais



Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 12.2 Efeitos na escolaridade de diferentes combinações de quartis de intensidades raciais branca e indígena

		Indígenas				
		Quartil I	**Quartil II**	**Quartil III**	**Quartil IV**	
Brancos	Quartil I	–1,12	–1,62	–1,06	–1,55	
		(2,41)	*(3,03)	**(4,95)	**(8,53)	**
	Quartil II	–0,76	–1,04	–0,35	–0,77	
		(1,76)	(5,49)	**(1,63)	(3,35)	**
	Quartil III	–0,50	–0,55	–0,37	–0,78	
		(1,76)	(5,49)	**(1,63)	(3,35)	**
	Quartil IV	0,00	–0,22	–0,95	–0,47	
		0,00	(0,94)	(3,16)	**(0,69)	

Nota: Os números entre parênteses são estatísticas-t. A regressão inclui controles de gênero, coorte de idade, língua materna, religião, idiomas, experiência com migração, local de nascimento (urbano ou rural) e características da mãe (raça, educação, local de nascimento). Os asteriscos indicam graus de significância estatística. Dois asteriscos indicam um grau mais elevado de significância.
Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

Há uma correlação significativa entre o nível de escolaridade e a etnia. A despeito dos aumentos registrados nos níveis gerais de escolaridade no Peru, os resultados confirmam a correlação da dispersão nos investimentos em educação, em termos de qualidade e quantidade, com características étnicas, mesmo entre as atuais coortes de adultos jovens.

Acesso ao crédito

Há uma discussão considerável na literatura econômica sobre a discriminação nos mercados de crédito. O marco analítico para medir a discriminação racial nos mercados de crédito baseia-se nos mercados de trabalho, conforme desenvolvido por Becker (1971) e posteriormente aplicado aos mercados de crédito por Peterson (1981). Os credores podem exercer a discriminação aplicando normas creditícias rígidas, cobrando taxas de juros mais altas, ou exigindo mais garantias para os empréstimos concedidos a mutuários carentes do que a mutuários favorecidos, dignos de crédito (Elliehausen e Lawrence, 1990).

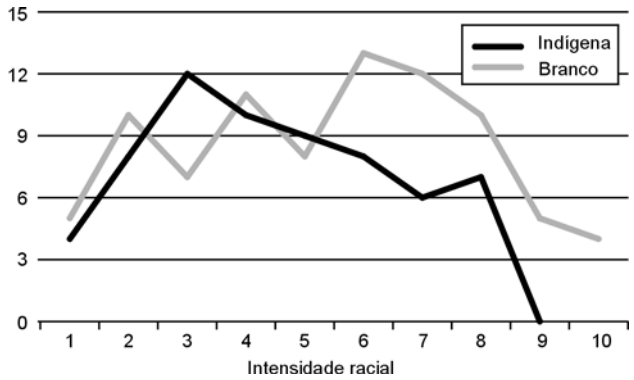
Entretanto, a abordagem teórica desenvolvida para os mercados de trabalho nem sempre se aplica diretamente aos mercados de crédito. Nos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mercados de trabalho, o problema do empregador geralmente é selecionar o candidato mais qualificado. Por outro lado, os credores geralmente aprovam todos os candidatos que excedem um determinado limiar. Em outras palavras, a discriminação no mercado de trabalho decorre do tratamento dispensado aos indivíduos na extremidade superior da distribuição das características do candidato, enquanto a discriminação no mercado de crédito tem sua origem no tratamento dispensado aos indivíduos que se encaixam em algum lugar, no meio da distribuição. Como conseqüência, uma determinada fricção do mercado pode produzir resultados bastante diferentes nos mercados de trabalho e de crédito (Longhofer e Peters, 1998).

Em consonância com essa literatura, quando Escobal e Torero (2002) analisaram mais detalhadamente a exclusão social no mercado financeiro, não encontraram provas conclusivas de discriminação no acesso. Embora haja alguma indicação de um efeito não-linear entre a intensidade racial e o acesso ao crédito que pudesse estar relacionado com um mecanismo de auto-exclusão nas duas extremidades da escala racial, essa prova não é muito sólida quando outras características familiares são levadas em conta. Além disso, o exame das solicitações de crédito não detecta uma diferença clara entre intensidades brancas e intensidades indígenas para explicar a decisão de solicitar ou não o crédito em uma instituição formal.[7]

Figura 12.7 Acesso ao crédito por intensidade racial



Fonte: Escobal e Torero (2002).

[7] Entretanto, há alguma evidência de que as pessoas percebidas como mais brancas preferem não solicitar um volume muito alto de crédito.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quando as diferenças na intensidade entre brancos e indígenas identificadas por cada chefe de família[8] são incluídas em uma regressão *probit* como *proxy* para a percepção de raça, os resultados são positivos e significativos (ver Escobal e Torero, 2002). Em outras palavras, quanto maior for o número de características brancas atribuído ao chefe da família, maior será a probabilidade de acesso ao crédito por parte da unidade familiar. Entretanto, o efeito marginal desse coeficiente é ínfimo (0,0047), indicando que, para os dados dessa pesquisa, não há um efeito direto de grandes proporções da etnia sobre o acesso ao crédito, quando os ativos financeiros e outros ativos privados da unidade familiar são levados em conta (propriedade residencial, valor dos ativos, posse de poupança financeira).[9] Além disso, outros indicadores de etnia (p. ex., idioma e religião da mãe) não explicaram, de forma significativa, o acesso ao crédito, uma constatação que coincide com os resultados obtidos por Longhofer e Peters (1998).

Os resultados são coerentes com o fato de que as diferenças raciais observadas podem resultar, exclusivamente, de diferenças individuais na volatilidade dos rendimentos, uma característica que pode estar estreitamente relacionada com a raça. Se isso for verdade, então a raça poderia simplesmente ser uma *proxy* para a instabilidade de rendimentos nos casos em que houve omissão das medidas diretas de instabilidade. Quando essas variáveis são levadas em conta, as variáveis de raça não são significativas. Assim, se é que há alguma evidência de discriminação sistemática, esta poderá ser estatística – decorrente das diferenças no risco dos empréstimos entre as raças, possivelmente com a raça atuando como um sinal rápido e pouco dispendioso para outras informações disponíveis porém onerosas (Scalera e Zazzaro, 2001; Wachter, 1997).

Vale observar, entretanto, que as características étnicas podem muito bem explicar algumas das outras variáveis consideradas exógenas na estimativa dos determinantes de acesso ao crédito, tais como a educação, a propriedade de ativos privados, ou o acesso a bens públicos. Se esse for o

[8] A raça do chefe da família é usada porque a variável de acesso ao crédito está no nível da família.

[9] Todas essas variáveis foram significativas e apresentaram os sinais esperados. Para detalhes sobre a análise de regressão, ver Escobal e Torero (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

caso, o que parece provável, a exclusão social poderá estar operando por meio de canais indiretos no mercado de crédito. Isso é, claramente, o que acontece com a educação e a renda, e poderá igualmente estar acontecendo com outras variáveis-chave relacionadas com a propriedade de ativos privados e com o acesso a bens públicos. Os canais indiretos de discriminação são suficientemente importantes para serem levados em conta nas políticas destinadas a incentivar o acesso ao crédito por parte de populações étnicas e raciais.

Raça e diferenciais de rendimentos

Em seu estudo de diferenciais de rendimentos e sua relação com a etnia na área urbana do Peru, Ñopo, Saavedra e Torero (2002) informaram que as médias brutas para os trabalhadores autônomos e assalariados do setor privado mostram que o salário horário (registrado em carteira) está positivamente relacionado com o indicador de intensidade branca e negativamente relacionado com indicadores de intensidade indígena (Figura 12.8). No setor privado, os salários médios dos trabalhadores autônomos são mais baixos do que os dos trabalhadores assalariados.

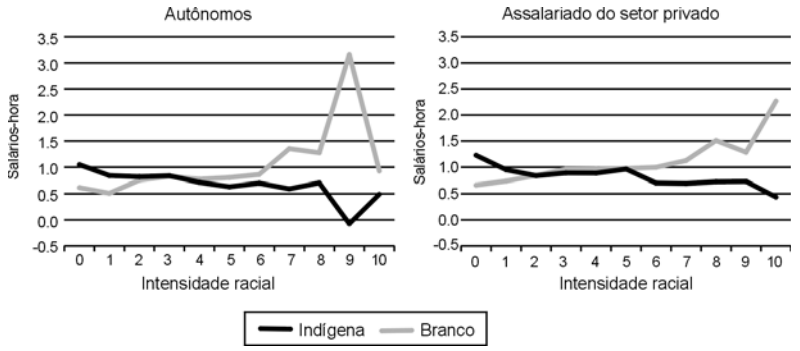
Uma técnica semiparamétrica foi empregada para estimar as diferenças nos salários horários, de acordo com diferenças raciais e étnicas. Estimadores paramétricos lineares foram obtidos para o coeficiente das equações salariais mincerianas típicas e estimadores não-lineares, não-paramétricos, para os efeitos relacionados com a intensidade racial.[10] Como o indicador

[10] Ver Ñopo, Saavedra e Torero (2002). Uma decomposição de Blinder-Oaxaca constatou que, para os autônomos, dois terços da diferença salarial bruta entre as raças são explicados pelas diferenças em características individuais, enquanto o restante é explicado por diferenças em retornos e fatores não-observáveis (ou discriminação). As características relacionadas com a mão-de-obra (atividade econômica, ocupação e tamanho da empresa) constituem a categoria explanatória mais importante. Entre os assalariados, a maior parte da diferença salarial é explicada pelas diferenças nas características. Quando a decomposição é analisada no escopo dessas diferenças, as características humanas e as relacionadas com o capital são variáveis explanatórias importantes da diferença salarial entre indivíduos mestiços e indígenas, mas as características do mercado de trabalho são importantes para explicar a diferença entre brancos e mestiços. Entretanto, a abordagem de Blinder-Oaxaca tem sido criticada por levar em conta apenas valores médios de características individuais, sem considerar as distribuições de probabilidade dessas características.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

racial está em uma escala ordinal, não pode ser tratado de forma paramétrica e empregado em operações aritméticas. A técnica semiparamétrica foi empregada para estimar as diferenças nos salários horários decorrentes de diferenças raciais e étnicas, as quais foram posteriormente utilizadas na obtenção de estimadores paramétricos lineares para as equações salariais típicas, e de estimadores não-lineares, não-paramétricos, para os efeitos da intensidade racial.

Figura 12.8 Salários-hora por intensidade racial e tipo de emprego



Fonte: Cálculos dos autores baseados na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição de Níveis de Vida (ENNIV 2000) e em um módulo étnico adicional produzido pelo GRADE.

Duas novas variáveis foram desenvolvidas para cada indivíduo que representa o quintil de intensidade do indivíduo (Z_W e Z_I), com 1 sendo a intensidade mais baixa e 4 a intensidade mais alta ao longo da distribuição de intensidade tanto branca quanto indígena.[11] O desenvolvimento de distribuições empíricas permitiu que as hipóteses sobre a significância da diferença entre grupos étnicos e raciais fossem testadas. Uma vez que os

[11] Assim, um indivíduo situado no primeiro quintil de intensidade da distribuição branca e no quarto quintil de intensidade da distribuição indígena receberá os valores 1 para Z_W e 4 para Z_I. Com a criação dessas duas variáveis, o modelo estimado era: $y = \beta x + \varphi(z_W, z_I) + \varepsilon$, onde y é a taxa do salário por hora, βx constitui a especificação linear de uma equação salarial típica e $\varphi(z_W, z_I)$, é o estimador não-paramétrico das diferenças na taxa do salário por hora, que aumentam as diferenças raciais dos indivíduos. No caso do componente não-linear da equação, uma distribuição empírica conjunta foi criada para todos os 25 efeitos possíveis, utilizando-se uma técnica de *bootstrap*. Para uma discussão geral da técnica de *bootstrap*, ver Efron (1991) e Horowitz (2001).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

trabalhadores autônomos e os trabalhadores assalariados do setor privado diferem em sua estrutura salarial e em suas interações no mercado de trabalho, a análise foi realizada separadamente para cada grupo.

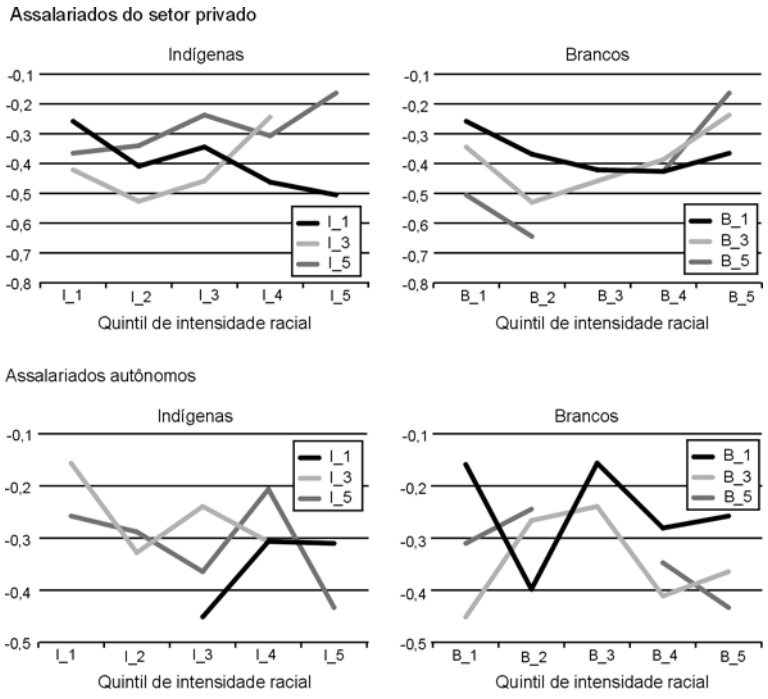
Nas áreas urbanas, não foram detectados efeitos para variáveis relacionadas com a etnia, tais como religião, local de nascimento, condição de migrante ou idioma nativo.[12] Houve, entretanto, um efeito positivo nos salários no que se refere à educação materna. No caso dos assalariados, a diferença decorreu do fato de as mães possuírem nível médio de educação, enquanto entre os trabalhadores autônomos o limite parece ser o ensino fundamental. O indicador de diversidade racial mostra que, entre os assalariados, quanto mais diversificada for a unidade familiar em termos de raça, mais baixo será o salário do indivíduo. A condição de migrante tem um efeito positivo e significativo nos salários apenas entre os trabalhadores autônomos, enquanto o fato de o indivíduo ter nascido em uma área rural ou semi-rural tem um efeito negativo nos salários, que não varia com a inclusão de variáveis relacionadas com a raça.

A Figura 12.9 apresenta os efeitos não-paramétricos nos salários resultantes do fato de o indivíduo pertencer a grupos de intensidade racial diferente, quando se levam em conta outras características pessoais, outras variáveis étnicas, características da mãe, ocupação, setor de atividade econômica e tamanho da empresa. Entre os assalariados do setor privado, o efeito do salário é maior para trabalhadores situados no quinto quintil de intensidade branca do que para os do primeiro quintil de intensidade branca. Entre as pessoas do primeiro quintil de intensidade branca, o efeito diminui na medida em que elas sobem na escala de intensidade indígena. Analisando o mesmo efeito, mas em níveis diferentes da escala indígena, o efeito salarial parece aumentar com a intensidade branca. Entre os trabalhadores autônomos, entretanto, não há padrões claros.

[12] Isso de certa forma é surpreendente, uma vez que na literatura anterior a língua nativa implica um ágio negativo nas equações salariais. Esse resultado se aplica a toda a amostra da LSMS 2000, mas desaparece quando ela se limita a áreas urbanas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 12.9 Estimativa não-linear dos efeitos da intensidade racial nos salários



Fonte: Ñopo, Saavedra e Torero (2002).

O significado das diferenças observadas nos quatro gráficos pode ser estimado com base na técnica de *bootstrap*.[13] Isso sugere que quando uma série de características é levada em conta, há diferenças salariais relacionadas com a raça que são favoráveis aos indivíduos predominantemente brancos.

[13] Isto é, em cada iteração de *bootstrap*, as diferenças entre quaisquer dois efeitos foram computadas e, então, a distribuição empírica dessas novas variáveis aleatórias foi encontrada. A probabilidade empírica de haver valores positivos para essas variáveis de diferença constituirá os estimadores de *bootstrap* para os níveis de confiança. Com eles, computamos distribuições empíricas para vários pares de efeitos na diferença de rendimentos. Entre os assalariados, a diferença $\varphi(5,1)- \varphi(1,5)$, onde $\varphi(5,1)$ é o efeito dos rendimentos para os predominantemente brancos e $\varphi(1,5)$ para os predominantemente indígenas, é bem diferente de zero em 97,1% dos casos. A diferença $\varphi(4,2)- \varphi(2,4)$ é diferente de zero em 37% dos casos e a diferença $\varphi(5,1)- \varphi(3,3)$, em 75,2% dos casos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quanto aos trabalhadores autônomos, nenhuma das distribuições empíricas de diferenças é estatisticamente diferente de zero em qualquer dos casos.

Conclusões

O presente capítulo resumiu os resultados de três análises dos diferentes aspectos do impacto econômico da exclusão social na área urbana do Peru, com um enfoque nos mercados de trabalho. A exclusão é um fenômeno significativo nesse país, no sentido de que impede o acesso a mercados específicos, à aquisição de determinados ativos, ou à ocupação de certos postos de trabalho. A exclusão tem implicações nos esforços para a redução da pobreza e melhoria do bem-estar da população. Como o Peru é um país extremamente diversificado, no qual os grupos étnicos não podem ser facilmente identificados, a diversidade étnica foi aproximada utilizando-se um vasto conjunto de variáveis, inclusive a língua, a religião, a origem e a raça. Uma variável contínua foi empregada para capturar a variedade de características raciais. Essa variável foi relacionada com outras, de pobreza e ativos específicos. Os indivíduos com níveis mais altos na escala de intensidade branca apresentaram um índice mais baixo de pobreza, um nível de escolaridade mais alto e maior acesso a linhas telefônicas, ao seguro de saúde e à educação privada.

Este capítulo e os estudos nos quais se baseia identificaram diferenças relacionadas com a etnia, capturadas principalmente por raça, no acesso à educação, particularmente a escolas privadas. As diferenças são menores – embora ainda significativas – nas coortes mais jovens. Nenhum efeito de grandes proporções da etnia no acesso ao crédito foi identificado, levando-se em conta ativos financeiros e outros ativos privados da unidade familiar (posse da residência, valor dos ativos, poupança financeira). Isso não significa que não exista discriminação nos mercados de crédito, mas sim que as diferenças étnicas no acesso ao crédito estão relacionadas com características observáveis e provavelmente indiretas, que explicam as diferenças no acesso. Finalmente, diferenças salariais significativas foram detectadas entre trabalhadores predominantemente brancos e predominantemente indígenas, quando características pessoais, do mercado de trabalho (ocupação, setor e tamanho da empresa) e étnicas foram levadas em conta. Não se observaram essas diferenças entre os trabalhadores autônomos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Entretanto, uma técnica de decomposição mostrou que, no caso dos trabalhadores autônomos, grande parte da diferença salarial bruta entre grupos raciais foi explicada pelas diferenças nas características individuais, sugerindo que os mecanismos de exclusão operam quando os indivíduos estão adquirindo habilidades e quando são colocados no mercado de trabalho.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfaro, Rosa María. *Mundos de renovación y trabas para la acción pública de la mujer.* Lima: Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, 1996.

Allport, Gordon e Bernard Kramer. "Some Roots of Prejudice". *Journal of Psychology* 22, 1946.

Anderson, Barbara A., Brian D. Silver e Paul R. Abramson. "The Effects of the Race of the Interviewer on Race-Related Attitudes of Black Respondents in SRC/CS National Election Studies". *Public Opinion Quarterly* 52(3): 289-324, 1988.

Ángel, Ronald e William Gronfein. "The Use of Subjective Information in Statistical Models". *American Sociological Review* 53 (junho de 1988): 464-73.

Banco Mundial. "Peru, Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21st Century". Relatório 19066. Região da América Latina e Caribe, Departamento de Desenvolvimento Humano, Washington, D.C., 1999.

Becker, Gary. *The Economics of Discrimination.* Segunda Edição. Chicago: University of Chicago, 1971.

Benavides, Martin. "The Adscriptive Logic of Social Exclusion: An Analysis of Race/Ethnicity and Social Mobility for Urban Males in Peru". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 2002.

Boergerhoff-Mulder, Monique e T. M. Caro. "The Use of Quantitative Observational Techniques in Anthropology". *Current Anthropology* 26: 323-35, 1985.

Callirgos, Juan Carlos. *El racismo: la cuestión (del otro y de uno).* Lima: DESCO, 1993.

Chiswick, Barry. "Differences in Education and Earnings across Racial and Ethnic Groups: Tastes, Discrimination, and Investment in Child Quality". *The Quarterly Journal of Economics* 103(3): 571-97, 1988.

Chiswick, Barry, Harry Patrinos e Michael Hurst. "Indigenous Language Skills and the Labor Market in a Development Economy: Bolivia". *Economic Development and Cultural Change* (janeiro de 2000).

Díaz, Juan Jose, Hugo Ñopo, Jaime Saavedra e Maximo Torero. "Ethnicity and Access to Education in Urban Peru". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 2002.

Efron, B. e R. Tibshirani. "Statistical Data Analysis in the Computer Age". *Science* 253: 390-95, 1991.

Elliehausen, Gregory E. e Edward C. Lawrence. "Discrimination in Consumer Lending". *The Review of Economics and Statistics* 72(1): 156-60, 1990.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Escobal, Javier e Maximo Torero. "Ethnicity and Access to Credit in Urban Peru". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 2002.

Glewwe, Paul. *The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86*. LSMS. Documento de Trabalho nº 42, Banco Mundial, Washington, D.C., 1988.

Guillén, Lisbeth, Mary Soto e Ana María Yánez (editores). *Relaciones de género: nuevas pistas para su interpretación*. Lima: ADEC-ATC e Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA, 1996.

Guzmán Barcos, Virginia. "Los últimos 25 años: cambios en el trabajo femenino", em *El Documento,* Lima, pp. 5-7, 1987.

Hirshmann, Charles e Richard Alba. "The Meaning and Measurement of Race in the U.S. Census: Glimpses into the Future". Documento apresentado na reunião Anual da Associação Sociológica Americana. San Francisco, 21-25 de agosto de 1998.

Horowitz, Joel. "The Bootstrap", em *Handbook of Econometrics,* vol. 5, Elsevier Science B.V., pp. 3159-228, 2001.

Longhofer, Stanley D. e Stephen R. Peters. "Self-Selection and Discrimination in Credit Markets". Banco Central de Cleveland, 1998.

MacIsaac, Donna. "Peru", em George Psacharopoulos e Harry Patrinos (editores), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial, Departamentos da América Latina e do Caribe, Programa de Estudos Regionais, Washington, D.C., 1993.

Mendoza Arroyo, Amalia (editora). *Cuestión de piel: testimonios de racismo en el Perú*. Lima: ADEC-ATC, 1993.

Mendoza García, Rosa. "Definiendo los problemas de la discriminación de género en la escuela". *TAREA* 36, Lima, 1995.

Montoya, Rodrigo. *Por una educación bilingüe en el Perú: reflexiones sobre cultura y socialismo*. Lima: CEPES e Mosca Azul, 1990.

Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra e Máximo Torero. "Ethnicity and Earnings in Urban Peru". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 2002.

Oliart, Patricia. *El cristal con que se mira. Algo sobre género, raza y clase en el Perú*. Lima: PUCP, 1989.

Peterson, Richard L. "An Investigation of Sex Discrimination in Commercial Banks' Direct Consumer Lending". *The Bell Journal of Economics* 12(2): 547-61, 1981.

Pozzi Escot, Inés. *La discriminación étnico-cultural en la escuela peruana*. Lima: Série de Materiais de Aprendizagem, Sub-série Sociológica, Faculdade de Ciências Sociais PUCP, 1989.

Psacharopoulos, George e Harry A. Patrinos (editores). *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Rossetti, Josefina, *et al. La educación, ¿discrimina a las mujeres? Bibliografía sobre educación y género.* Santiago: CIDE, 1989.

Saavedra, Jaime. "¿Quienes ganan y quienes pierden con una reforma estructural? Cambios en la distribución en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y genero en el Perú urbano". Notas para o debate nº 14. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 1997.

Saavedra, Jaime e Maximo Torero. "Ethnicity and Access to Education in Urban Peru". Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE, Lima. Mimeo, 2002.

Saavedra, Jaime e Martín Valdivia. *Household and Individual Decision-Making Over the Life Cycle: A First Look at the Evidence from Peruvian Cohorts.* Documento de Trabalho da Rede de Pesquisas R-425, Washington, D.C., outubro de 2000.

Scalera, Domenico e Alberto Zazzaro. "Group Reputation and Persistent (or Permanent) Discrimination in Credit Markets". *Journal of Multinational Financial Management* 11: 483-96, 2001.

Scodel, Alvin e Harvey Austrin. "The Perception of Jewish Photographs by Non-Jews and Jews". *Journal of Abnormal and Social Psychology* 54: 278-80, 1957.

Sulmont Samain, Denis. "Globalización y empleo: cambios en el empleo en Perú y América Latina, y en la vida laboral de hombres y mujeres". Asociación Laboral para el Desarrollo, Lima, 1995.

Telles, Edward e Nelson Lima. "Does It Matter Who Answers The Race Question? Racial Classification and Income Inequality in Brazil?" *Demography* 35(4), 1998.

Toch, Hans, Albert Rabin e Donald Wilkins. "Factors Entering into Ethnic Identifications: an Experimental Study". *Sociometry* 25: 297-312, 1962.

Wachter, Susan. "Discrimination in Financial Services: What Do We Know?" *Journal of Financial Services Research* 11: 201-04, 1997.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 13

Etnia, raça e gênero nos mercados de trabalho da América Latina

Suzanne Duryea e María Eugenia Genoni

Os órgãos estatísticos da América Latina fizeram grandes avanços na coleta de informações sobre etnia e raça em censos decenais e, em menor escala, em pesquisas por amostra de domicílios. As pesquisas por amostra de domicílios realizadas recentemente fornecem informações sobre raça ou etnia referentes a sete países da região, inclusive os quatro examinados no presente capítulo: Guatemala, Bolívia, Peru e Brasil. As pesquisas utilizadas são as seguintes: Bolívia – Encuesta Continua de Hogares de 1999; Brasil – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 1999; Guatemala – Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, de 1998; e Peru – Encuesta Nacional de Hogares sobre Mediciones de Niveles de Vida, de 2000. As pesquisas contêm informações detalhadas sobre a variação das condições socioeconômicas entre os grupos étnicos ou raciais.

Cada um dos quatro países é singular em sua composição étnica e racial e na forma como as pesquisas domiciliares subclassificam a população (Quadro 13.1)[1] Por essas razões, as comparações entre os países não constituem o foco deste trabalho. Observamos, ainda, que é improvável que se obtenham estimativas de medidas precisas de exclusão social com base nos dados de pesquisas por amostra de domicílios. Os grupos podem ser definidos de diferentes maneiras, dependendo de como as perguntas são formuladas na pesquisa: na forma de auto-identificação étnica, como ocorre na Guatemala, ou em termos do idioma falado pela pessoa na pri-

[1] A existência de uma pergunta específica nos dados da pesquisa não garante a validade da medida. Confirmamos a confiabilidade dos indicadores com especialistas em mensuração de etnia, antropologia e instrumentos de pesquisa.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 13.1 Grupos étnicos ou raciais
(Parcela percentual da população)

		Nacional	Urbana
Bolívia (1999)	Indígena	36,2	16,8
Brasil (1999)	Afro-descendente	46,0	42,9
Guatemala (1998)	Indígena	48,6	32,9
Peru (2000)	Indígena	15,0	6,8

meira infância, como acontece em vários outros países. A análise resultante pode mudar, à medida que a definição do grupo se altera.

Todas as quatro pesquisas por amostra de domicílios utilizaram a auto-identificação para registrar as categorias étnica, idiomática ou racial. A análise "indígena" aqui utilizada baseia-se na pergunta das pesquisas sobre idioma da Bolívia e Peru e em uma pergunta sobre identidade étnica na pesquisa da Guatemala. No caso da Bolívia, foram os indígenas que identificaram o quíchua, o aimara, o guarani, ou outro idioma nativo como uma de suas línguas maternas. Os não-indígenas são aqueles cuja língua materna é o espanhol. No Peru, a classificação segue a mesma regra: os indígenas são definidos como aquelas pessoas que falam quíchua, aimara, *shipibo*, ou outro dialeto nativo desde a infância. Na Guatemala, a categoria indígena baseou-se na resposta a esta pergunta da pesquisa domiciliar: se os membros da família se consideravam indígenas ou não-indígenas. No Brasil, a pergunta da pesquisa se refere à cor dos membros da família. As pessoas que se identificam como negras ou pardas são classificadas como afro-brasileiras e como brancas as que se identificam como tal.[2]

Antecedentes demográficos

Em suas respectivas pesquisas por amostra de domicílios, quase metade das populações da Guatemala e Brasil é identificada como indígena e afro-brasileira, respectivamente. O número de indígenas é menor na Bolívia

[2] Para manter os grupos tão distintos quanto possível, outras pessoas foram excluídas da amostra. No caso da Bolívia e do Peru, essa abordagem se aplicou a pessoas que falavam apenas uma língua estrangeira. No caso do Brasil, a pessoas que se auto-identificaram como *amarelas* ou *indígenas*.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(36%) e no Peru (15%).[3] Nos quatro países, esse número é menor nas áreas urbanas. Entretanto, a presença indígena é bem mais baixa nas áreas urbanas do Peru e da Bolívia do que na área urbana da Guatemala. A parcela de afro-brasileiros cai apenas ligeiramente na área urbana do Brasil.[4]

As taxas de pobreza relativa, definida como a parcela da população com renda *per capita* inferior a US$2 por dia, são duas vezes maiores entre os grupos indígena e afro-descendente (Figura 13.1).[5] Na Guatemala, a taxa de pobreza é de 44% entre os grupos não-indígenas e de 77% entre seus correlativos indígenas. Embora variem consideravelmente entre os grupos étnicos e raciais, as taxas de pobreza não apresentam grande variação por gênero. Uma vez que essa medida padrão de pobreza parte do princípio de que todos os membros da unidade familiar reúnem seus salários em um fundo comum e que homens e mulheres estão, de certa forma, eqüitativamente distribuídos entre as unidades familiares nos quatro países, as diferenças na pobreza de "renda" podem não ser muito visíveis por gênero.[6] Na Guatemala e no Peru, por exemplo, a renda *per capita* familiar de 44% das mulheres não-indígenas está abaixo da linha de pobreza relativa, o mesmo acontecendo com 45% dos homens não-indígenas. Nas áreas urbanas, a diferença nas taxas de pobreza entre os grupos étnicos é bem menor no Peru e na Bolívia, mas permanece na Guatemala e no Brasil tão alta quanto no cálculo nacional (Figura 13.2). As variações nas taxas de pobreza *per capita* refletem as diferenças no tamanho da família, bem como os fluxos de rendas não provenientes do trabalho, além da experiência de cada membro individual da família no mercado de trabalho.[7] O restante do capítulo focalizará, em detalhes, os resultados do mercado de trabalho, no qual as diferenças de gênero são mais visíveis.

---

[3] Os relatórios antropológicos geralmente indicam números mais altos no Peru.

[4] Na Bolívia, no Peru e na Guatemala, cerca de 70% dos indígenas vivem em áreas rurais. No Brasil, 75% dos afro-descendentes vivem em áreas urbanas.

[5] A amostra inclui a população total (sem restrição de faixa etária).

[6] Em outras palavras, presume-se que todos os membros da família tenham a mesma renda *per capita* e o mesmo padrão de vida.

[7] As contribuições desses diferentes fatores para as taxas *per capita* de pobreza familiar extrapolam o âmbito deste capítulo. Para um exame interessante do caso da Bolívia, ver Hernani (2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 13.1 Taxas de pobreza
(% da população que ganha menos de US$2 por dia)

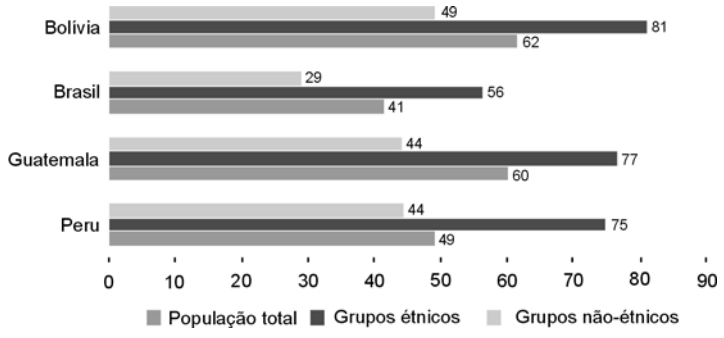
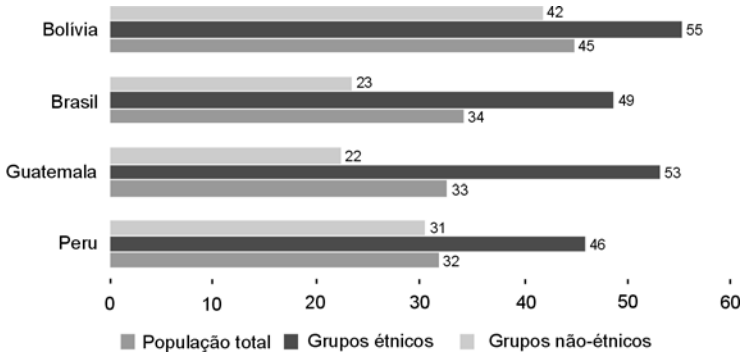


Figura 13.2 Taxas de pobreza, áreas urbanas
(% da população que ganha menos de US$2 por dia)



Mercados de trabalho

As taxas de participação na força de trabalho são ligeiramente mais altas entre os indígenas do que entre os não-indígenas do sexo masculino na Bolívia, Guatemala e Peru (Quadro 13.2). Entretanto, não há um padrão uniforme nos três países no que se refere às mulheres indígenas. A participação das mulheres indígenas no mercado de trabalho é maior do que a de suas correspondentes não-indígenas na Bolívia e no Peru, mas não na Guatemala.[8] No Brasil, não há diferença nas taxas de participação entre os

[8] A definição da participação pressupõe que o indivíduo seja economicamente ativo, isto é, que contribui para um tipo de atividade de mercado ou que está buscando um tipo de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 13.2 Taxas de participação na força de trabalho
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	95,0	73,2	83,5	92,1	58,4	74,5
Brasil	91,3	59,1	74,8	91,6	59,9	74,9
Guatemala	97,9	47,3	70,0	95,7	53,9	73,2
Peru	97,5	84,0	90,4	93,0	62,5	77,0

grupos raciais, mas, em ambos os grupos, as mulheres apresentam taxas de atividade econômica inferior à dos homens.

Na Bolívia, Guatemala e Peru as taxas de desemprego entre as populações não-indígenas são mais altas do que entre as populações indígenas (Quadro 13.3). No Brasil, ao contrário, as taxas de desemprego são mais altas entre os afro-brasileiros. Esses padrões se aplicam tanto às mulheres quanto aos homens entre os grupos étnicos e raciais. As taxas de desemprego entre homens e mulheres são semelhantes nos grupos étnicos e raciais.

Quadro 13.3 Taxas de desemprego
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	1,4	1,5	1,5	3,1	2,7	2,9
Brasil	5,9	6,3	6,1	4,6	5,2	4,9
Guatemala	0,7	0,2	0,5	2,0	0,5	1,2
Peru	1,2	0,7	1,0	3,5	3,0	3,2

atividade de mercado. Não é necessário que haja remuneração. As pesquisas por amostra de domicílios não restringem a definição de trabalho ou de atividade econômica a atividades do setor formal.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Informalidade

Capturar a informalidade na força de trabalho é uma tarefa sabidamente difícil. Neste trabalho, empregamos duas medidas das pesquisas por amostra de domicílios para estabelecer comparações entre os grupos: a porcentagem de trabalhadores em pequenas empresas e a porcentagem de trabalhadores cobertos pelos benefícios da seguridade social.[9] Essas medidas são comumente consideradas *proxies* imperfeitas para a qualidade dos postos de trabalho.

Os níveis de informalidade nos postos de trabalho são mais altos entre os indígenas da Bolívia, Guatemala e Peru, e entre os afro-brasileiros (Quadros 13.4 e 13.5) do que entre suas correlativas não-indígena e branca. A parcela da população indígena que recebe benefícios da seguridade social corresponde a menos de um terço do restante da população na Bolívia e no Peru. No Brasil, 42% dos trabalhadores afro-descendentes estão cobertos pela seguridade social, em comparação a 58% de trabalhadores brancos. É mais provável que os indígenas trabalhem em pequenas empresas do que os não-indígenas. Mais de 70% dos indígenas trabalham em pequenas empresas – 80% na Bolívia – comparados aos 59% de não-indígenas. Os níveis de informalidade tendem a ser mais altos entre as mulheres.

Quadro 13.4 Proporção de trabalhadores com seguridade social
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	12,1	9,5	10,9	29,8	35,0	31,9
Brasil	42,9	40,7	42,0	59,5	56,7	58,4
Peru	10,6	4,3	7,5	26,3	19,1	23,3

[9] Nem todas as medidas estão disponíveis na totalidade das pesquisas. Na realidade, os resultados referentes às pequenas empresas bolivianas baseiam-se na pesquisa de 1997.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 13.5 Proporção de trabalhadores empregados em empresas com menos de cinco trabalhadores
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	12,1	9,5	10,9	29,8		

Salários relativos

As diferenças nos salários-hora médios percebidos pelos membros de grupos étnicos e raciais são muito grandes (Quadro 13.6). Na Bolívia, Guatemala e Peru, os salários dos indígenas correspondem a uma fração dos salários de seus correspondentes não-indígenas. Na Bolívia, os homens indígenas recebem, em média, 41% dos salários horários pagos aos homens não-indígenas, e as mulheres indígenas, 43% dos salários horários das mulheres não-indígenas.[10] No Brasil, os afro-descendentes recebem cerca da metade do salário-hora dos brancos. No caso dos "fatores explanatórios", tais como região de residência e habilidades no mercado de trabalho, essas proporções salariais não são ajustadas e podem ser interpretadas como medidas brutas da capacidade relativa de auferir salários e, assim, estão associadas às diferenças no padrão de vida.

Quadro 13.6 Relação de salários médios no emprego principal
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

País	Relação salarial	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	Indígena/não-indígena	41,4	42,9	42,4
Brasil	Afro-brasileiro/branco	50,1	51,7	50,9
Guatemala	Indígena/não-indígena	50,3	48,5	50,0
Peru	Indígena/não-indígena	53,7	62,7	56,7

[10] Os padrões de gênero não são discutidos por não serem robustos para a medida de renda. Quando se usa a mediana de salários para construir as relações, os padrões de gênero são diferentes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Proporção de trabalhadores de "baixos salários"

Uma medida do nível da capacidade de auferir salários também pode ser informativa. Segundo Duryea e Pagés (2003), os trabalhadores de "baixos salários" recebem menos de US$1 por hora em seu emprego primário. O limiar do dólar foi ajustado em cada país, a fim de refletir as diferenças no custo de vida, por meio do ajuste da paridade do poder de compra (PPC).[11] Empregamos essa definição de "baixa produtividade" devido à sua simplicidade e à sua relação com a medida de pobreza relativa.[12]

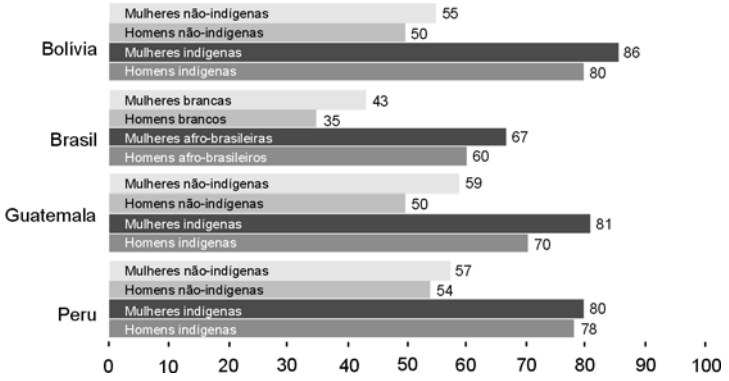
A parcela de trabalhadores de "baixos salários" é maior entre as mulheres indígenas e afro-brasileiras e menor entre os homens brasileiros não-indígenas e brancos (Figura 13.3). Na Bolívia, os salários de 86% das mulheres indígenas estão abaixo do limiar, enquanto no caso dos homens indígenas e não-indígenas esses percentuais são de 80% e 50%, respectivamente. As diferenças são acentuadas entre os grupos raciais e étnicos em todos os países. Mas, contrariamente ao que acontece com as taxas de pobreza, há uma diferença marcante no "salário de pobreza" entre grupos de gênero, com a lacuna entre homens e mulheres sendo menor no Peru e na Bolívia do que na Guatemala e no Brasil.

[11] O limiar foi originalmente utilizado em Duryea e Pagés (2003) para homens urbanos em idade ativa que presumivelmente trabalhavam uma média de 44 horas por semana e dividiam sua renda com dois dependentes, de forma que rendimentos inferiores a PPC$1 por hora resultam em uma renda *per capita* familiar inferior a PPC$2 por dia, constituindo uma medida-padrão de pobreza relativa. Embora o limiar, em si, seja de certa forma arbitrário, ele resulta em uma ampla distribuição entre países e locais geográficos; a definição artificial alta ou baixa não implicaria variação.

[12] Duryea e Pagés (2002) mostram que a proporção de trabalhadores que recebem menos de PPC$1 por hora correlaciona-se bem com a parcela de pobreza relativa no nível de país (o coeficiente de correlação é de 0,84).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

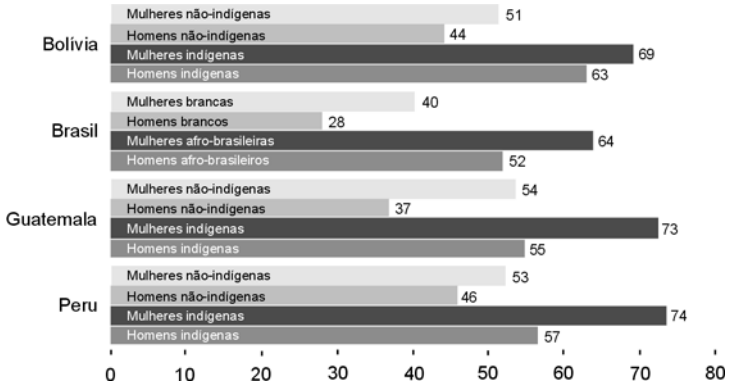
Figura 13.3 Salários baixos por etnia e gênero
(% de trabalhadores entre 25 e 60 anos que ganha menos de US$1 por hora em seu emprego principal)



Com exceção da Bolívia, a lacuna entre as mulheres indígenas/afro-descendentes e seus correlativos do sexo masculino é maior, em valor absoluto, na amostra urbana do que na amostra nacional (Figura 13.4). No caso do Peru, a diferença na parcela de homens e mulheres indígenas que recebem baixos salários é de 2 pontos percentuais na amostra nacional, mas de 17 pontos percentuais na amostra urbana. Na Guatemala, a lacuna de gênero nos "salários de pobreza" aumenta de 11 pontos na amostra nacional para 18 pontos na amostra urbana. Embora a limitação da amostra às áreas urbanas tenha resultado em uma redução na parcela de todos os demais grupos que recebem baixos salários no Peru, Guatemala e Brasil, a parcela de mulheres indígenas/afro-descendentes que recebem baixos salários é semelhante nas amostras urbana e nacional. No Brasil, a amostra nacional indicou que havia 7% mais de probabilidade de que as mulheres afro-descendentes recebessem salários inferiores ao limiar definido para "baixos salários" do que seus correlativos do sexo masculino. Na amostra urbana, essa diferença aumentava para 12%. Na Bolívia, a parcela da população que recebe baixos salários é menor nas áreas urbanas no caso tanto das mulheres quanto dos homens indígenas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 13.4 Salários baixos por etnia e gênero, áreas urbanas
(% de trabalhadores entre 25 e 60 anos que ganha menos de US$1 por hora em seu emprego principal)



O que esses números sugerem? Se o acesso da mulher à renda familiar está relacionado com sua capacidade de auferir salários no mercado de trabalho – em vez de estar eqüitativamente dividido entre os membros da família, hipótese que corrobora os cálculos da pobreza *per capita* – a pobreza, em termos de consumo ou de acesso a recursos básicos, pode variar segundo o gênero e interagir com a etnia, especialmente nas áreas urbanas desses quatro países.

Embora uma análise econométrica rigorosa dos determinantes das diferenças salariais esteja além do âmbito deste capítulo, vale a pena indicar as diferenças de realização de capital humano observadas na força de trabalho para os grupos demográficos.

Quadro 13.7 Média de anos de escolaridade
(% da amostra nacional, homens e mulheres entre 25 e 60 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	5,1	2,5	3,7	10,1	8,8	9,4
Brasil	4,7	5,0	4,9	7,2	7,3	7,3
Guatemala	2,7	1,6	2,1	5,9	4,9	5,4
Peru	7,4	4,7	6,0	10,4	9,4	9,9

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Lacunas de qualificação

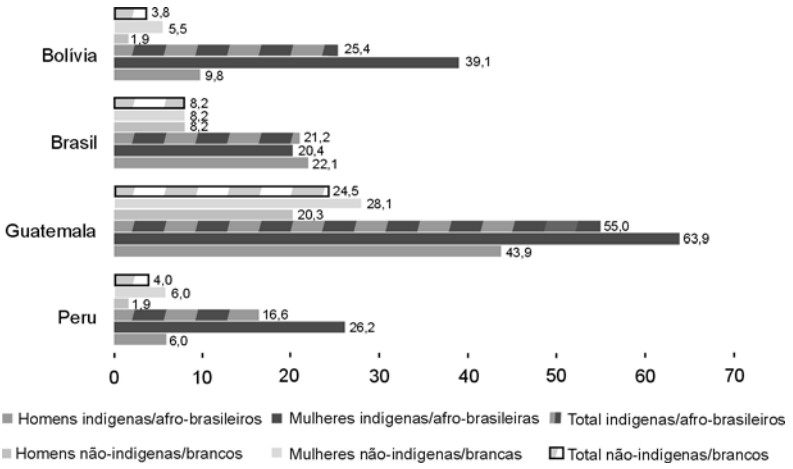
A média de anos de escolaridade completa é mais baixa entre a população indígena em idade ativa (25-60 anos) na Bolívia, Guatemala e Peru, países em que as mulheres indígenas apresentam os níveis mais baixos de escolaridade entre os quatro grupos. (Quadro 13.7) As diferenças são especialmente surpreendentes na Bolívia, onde os homens não-indígenas apresentam uma média de dez anos de escolaridade, quatro vezes a média de 2,5 anos registrada entre as mulheres indígenas. Nessa ampla faixa etária, observa-se uma lacuna de gênero no nível de escolaridade também entre a população não-indígena. Os brasileiros brancos têm, na média, 2,4 anos de estudos a mais do que suas correlativas afro-descendentes. Diferentemente das mulheres dos outros três países, as brasileiras nessa faixa etária não ficam atrás de seus correspondentes do sexo masculino em qualquer dos dois grupos raciais.

Na Bolívia, Guatemala e Peru, uma grande parcela de mulheres em idade ativa não concluiu nem um ano de estudos – no caso do Peru, 26% em comparação a 6% de seus correspondentes do sexo masculino (Figura 13.5). A diferença é semelhante na Guatemala, onde 64% das mulheres indígenas são analfabetas, em comparação com 44% dos homens. A diferença é maior na Bolívia, onde o analfabetismo entre mulheres e homens indígenas é de 39% e 10%, respectivamente.

A educação que está sendo adquirida pela atual geração de crianças terá um reflexo no mercado de trabalho da América Latina durante muitos anos. No que se refere à freqüência escolar, o Peru e o Brasil estreitaram as lacunas entre grupos raciais e étnicos na faixa etária de 6-18 anos tanto na área urbana quanto no âmbito nacional (Quadros 13.8 e 13.9).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 13.5 População entre 25 e 60 anos sem escolaridade
(% da participação nacional)



Quadro 13.8 Taxas nacionais de freqüência escolar
(% da amostra nacional, entre 6 e 18 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	78,5	72,1	75,2	92,4	92,1	92,2
Brasil	85,3	86,6	86,0	89,3	89,4	89,4
Guatemala	56,6	50,4	53,6	65,3	63,9	64,6
Peru	91,7	90,8	91,2	90,4	89,1	89,8

Quadro 13.9 Taxas urbanas de freqüência escolar
(% da amostra nacional, entre 6 e 18 anos)

	Indígenas (Afro-descendentes, Brasil)			Não-indígenas (Brancos, Brasil)		
País	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Bolívia	81,9	72,7	77,3	94,9	94,4	94,7
Brasil	86,7	87,8	87,2	90,6	90,8	90,7
Guatemala	65,8	60,1	63,0	76,3	75,7	76,0
Peru	95,4	89,4	91,9	90,9	89,6	90,3

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Os perfis de freqüência escolar são praticamente idênticos no Brasil e Peru (Figura 13.6). O mesmo não acontece na Bolívia e Guatemala, onde as crianças indígenas iniciam seus estudos mais tarde e abandonam a escola mais cedo, tanto na área nacional quanto na urbana.

As taxas médias de freqüência escolar entre as meninas indígenas na faixa etária de 6-18 anos são cerca de seis pontos percentuais mais baixas do que entre os meninos indígenas, tanto na Bolívia quanto na Guatemala (Quadro 13.8). A lacuna de gênero na freqüência escolar é maior na amostra urbana da Bolívia – 10 pontos percentuais – e permanece imutável na Guatemala. O Peru também exibe, entre jovens indígenas nas áreas urbanas, uma lacuna de gênero maior na freqüência escolar. No caso das populações não-indígenas, não há nesses países lacunas de gênero nas taxas médias de freqüência escolar, quer na amostra nacional quer na amostra urbana.

Qual o progresso obtido nas últimas décadas? A diferença absoluta nos anos médios de escolaridade caiu no Brasil e Peru, onde a lacuna foi reduzida pelas novas gerações dos grupos tradicionalmente excluídos (Quadro 13.10). Mas entre os indígenas da Bolívia e Guatemala, essa lacuna não foi reduzida ao longo de um período de 20 anos. As diferenças são grandes tanto na faixa etária de 25 anos quanto na de 45. As melhorias na educação dos indígenas e afro-descendentes no Brasil e Peru abrem para esses grupos novas perspectivas no mercado de trabalho. Mas na Bolívia e Guatemala, a lacuna contínua na qualificação dos grupos étnicos sugere que os problemas no mercado de trabalho persistirão entre as populações indígenas.

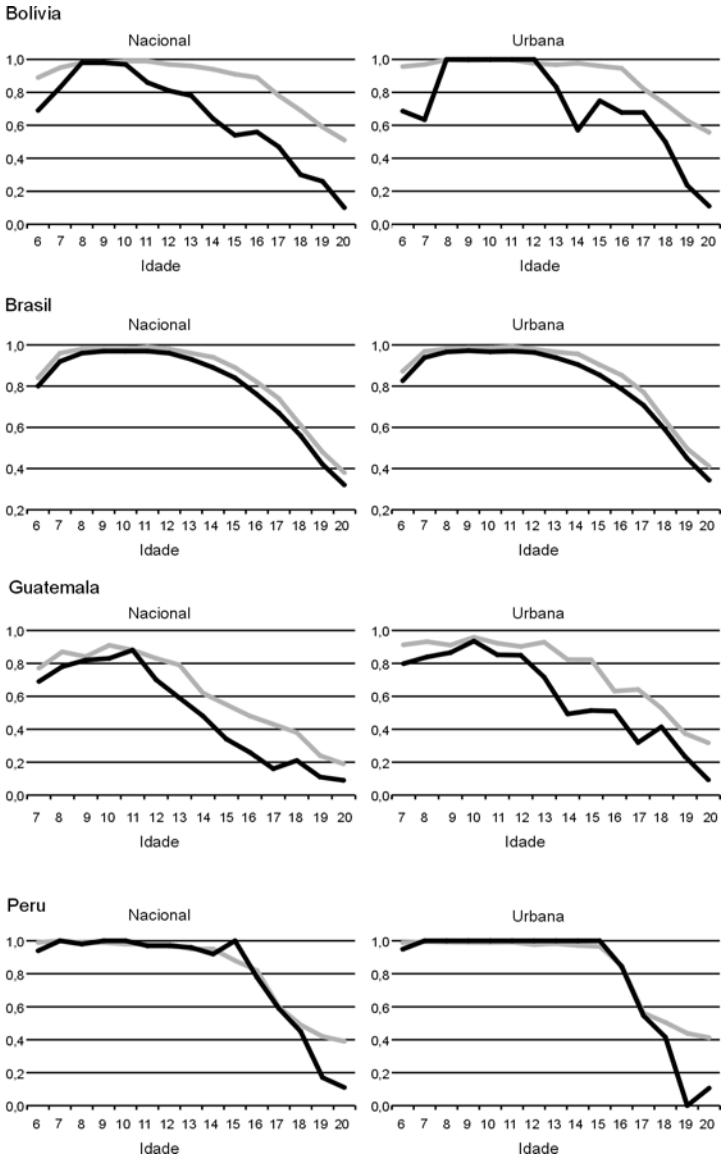
Quadro 13.10 Diferença na média de anos de escolaridade no momento da pesquisa no emprego principal (amostra nacional)

País	Cálculo	45 anos	35 anos	25 anos
Bolívia	Indígena/não-indígena	5,2	5,1	5,6
Brasil	Afro-brasileiro/branco	2,6	2,4	2,2
Guatemala	Indígena/não-indígena	3,4	3,9	3,5
Peru	Indígena/não-indígena	4,0	3,7	3,5

Nota: A categoria 45 anos inclui as idades entre 43 e 47 anos; 35 anos inclui as idades entre 33 e 37 anos; 25 anos inclui as idades entre 23 e 27 anos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Figura 13.6 Freqüência escolar nacional e urbana, por idade



© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Conclusão

Os indígenas na Bolívia, Guatemala e Peru, juntamente com os afro-descendentes no Brasil, são menos capazes de gerar renda, devido aos seus níveis mais baixos de capital humano, à sua menor remuneração no mercado de trabalho e à sua dificuldade de acesso a postos de trabalho de boa qualidade. Algumas evidências sugerem uma perspectiva mais promissora para as gerações muito jovens no Brasil e Peru, mas não na Guatemala e Bolívia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Duryea, Suzanne e Carmen Pagés, em Lynne Reinner (editora), *What Human Capital Policies Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America, Latin American Democracies in the New Global Economy*. Coral Gables, FL.: North-South Center Press, 2003.

Hernani, Werner. "Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia". *Revista de Estudios Económicos y Sociales – Estadísticas & Análisis* 1, Instituto Nacional de Estadística (INE), Bolívia, 2002.

Mejía, José Antonio e Gilberto Moncada. "Las variables de etnia y raza en las encuestas de hogares en América Latina y el Caribe". Documento apresentado na conferência "Todos Contamos: Los Grupos Étnicos en los Censos", 7-10 de novembro de 2000, Cartagena, Colômbia. Em: http://www.iadb.org/sds/doc/soc

Székely, Miguel. "The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty". Série de Documentos de Trabalho 454, Departamento de Pesquisas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Parte 4

Aprender com a experiência

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Capítulo 14

Desenvolvimento de comunidades afro-descendentes em Honduras e na Guatemala

Margarita Sánchez

O combate efetivo à exclusão social e à pobreza nas comunidades afro-descendentes exige esforços sistemáticos destinados a desenvolver capacidade local para abordar os fatores que perpetuam essas condições de marginalidade. Tais esforços devem assegurar que as comunidades afro-descendentes possam determinar e avaliar suas necessidades sociais e econômicas, identificar ações corretivas e mobilizar os membros da comunidade para que conquistem seu próprio desenvolvimento.

Entre esses esforços, foi implementado na costa atlântica de Honduras e da Guatemala um programa-piloto com o objetivo de desenvolver uma abordagem metodológica para mobilizar os residentes das comunidades negras, incentivando-os a se comprometer com suas próprias atividades de desenvolvimento. O projeto aproveitou a experiência de duas organizações não-governamentais afro-hondurenhas no período que se seguiu ao furacão Mitch, em janeiro de 1999: o Centro para o Desenvolvimento Comunitário (Cedeco) e a Câmara de Produção e Comércio Afro-hondurenha (Camafroh). Essas ONGs prestaram assessoria técnica a duas comunidades no departamento de Cortés, no litoral norte de Honduras, para que utilizassem as oportunidades disponíveis na reconstrução da comunidade, cujas necessidades foram avaliadas de forma participativa, com vistas à definição de prioridades e à orientação das decisões a serem tomadas.

A participação foi substancial nas primeiras reuniões do projeto (cerca de 60 pessoas), mas os números diminuíram para menos de 20 à medida que a vida na comunidade voltava ao normal. A essa atividade se seguiu, em abril de 1999, um Projeto de Desenvolvimento de Microempresas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

financiado pela Fundação Interamericana, em seis comunidades garífunas nos departamentos de Cortés e Tela, também como parte dos esforços de reconstrução. O projeto organizava trabalhadores autônomos e micro-empresas com vistas ao aprimoramento de sua capacidade administrativa e ao aumento de suas rendas comerciais, por meio de treinamento e de um programa de crédito, respectivamente. Também nesse caso a participação foi boa nos primeiros cursos de treinamento (entre 20 e 25 participantes, principalmente mulheres adultas) mas, após o quarto curso, foi se tornando cada vez mais difícil obter participação, até mesmo em níveis mínimos (dez pessoas), embora a freqüência aos cursos fosse um pré-requisito para a obtenção de empréstimos.

O Projeto de Desenvolvimento de Microempresas tentou diferentes abordagens para mobilizar os beneficiários, como, por exemplo, o trabalho por intermédio de membros de conselhos comunitários eleitos (*patronatos*) e de líderes instituídos, a visita individual a microempresários e anúncios gerais à comunidade. Nenhum desses esforços foi bem-sucedido no sentido de aumentar a participação.

A razão mais comum para a redução do envolvimento da comunidade foi o fato de que as oportunidades que estavam sendo oferecidas não tinham apelo suficiente entre os residentes. Além disso, os organizadores constataram que a população abrangida pelo projeto era muito limitada – geralmente menos de 5% dos moradores locais. A oportunidade para testar essa hipótese da participação limitada surgiu com o Projeto de Criação de Comunidades de Base em Honduras e na Guatemala. Os fundos bilaterais foram canalizados por meio de um beneficiário e repassados a uma ONG sub-beneficiária que havia proposto o projeto ao doador. Essa ONG sub-beneficiária que implementava um projeto pela primeira vez, sediada nos Estados Unidos, era membro da Afro-América XXI, uma rede regional de organizações afro-descendentes.

O projeto envolvia quatro ONGs afro-hondurenhas em uma afro-guatemalteca como parceiros locais, além das nove comunidades propostas como beneficiárias. Foi concebido para empregar metodologias participativas e quatro componentes de financiamento: treinamento internacional, treinamento comunitário, consultores internacionais e locais e um fundo para pequenos projetos. O cronograma do projeto foi orçado em US$5 milhões e compreendia 18 meses – de junho de 2000 a 31 de dezembro de 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O Projeto de Criação de Comunidades de Base centrava-se, essencialmente, no Litoral Norte e nas Bay Islands, em Honduras, e na região do Rio Dulce, na Guatemala. Sua meta era desenvolver a capacidade das comunidades negras da América Central – especialmente aquelas afetadas pelo furacão Mitch – para que se tornassem atores de fato em seu próprio desenvolvimento, melhorando, assim, a qualidade de vida de seus cidadãos. A finalidade do projeto era gerar um processo sustentável de desenvolvimento nas comunidades negras centro-americanas nessas regiões, por meio da consecução dos seguintes objetivos:

- Aprimorar a capacidade institucional e de liderança das organizações comunitárias governamentais e não-governamentais.
- Fortalecer a democracia e a sociedade civil, por meio do incentivo à participação de cidadãos negros na definição das necessidades locais e na proposta de soluções.
- Aumentar o entendimento de como as decisões são tomadas nos níveis de governo local, regional e nacional, assim como a capacidade de influenciar os governos municipais.
- Fortalecer a parceria entre lideranças comunitárias eleitas, ONGs de negros e grupos comunitários, a fim de incentivar o uso de recursos locais, aumentar a sustentabilidade dos programas de desenvolvimento local, captar capital social, desenvolver uma visão comum, modificar atitudes e comportamentos e criar mecanismos para o relacionamento com entidades externas.

A metodologia do projeto era seqüencial, e o período inicial foi utilizado para preparar os participantes mediante treinamento. Os últimos 11 meses foram dedicados às fases de planejamento comunitário e desenvolvimento do projeto. A fase de planejamento comunitário foi concebida, especificamente, como um processo-piloto que pudesse resultar na obtenção de altos níveis de participação e desenvolvimento de liderança entre as comunidades negras.

O piloto se propunha a iniciar um processo simultâneo de pesquisa, análise e planejamento comunitário em todos os bairros, por intermédio de promotores de bairros contratados pelos *patronatos*, pagos pelo projeto, durante um período de dois meses. Os promotores recebiam apoio dos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

consultores comunitários e do coordenador de treinamento do projeto. Durante esse período, as dificuldades mais significativas foram o tempo e a disponibilidade de profissionais afro-latino-americanos com experiência em desenvolvimento para atuar como consultores. O orçamento do projeto previa apenas dois meses de trabalho para a fase de planejamento comunitário e três meses plenos para a elaboração de propostas para o fundo de pequenos projetos. A data de encerramento do projeto (31 de dezembro de 2001) era definitiva.

Os consultores comunitários foram recrutados entre as ONGs afro-descendentes participantes. Entretanto, enquanto todos os diretores temporários de uma organização já estavam trabalhando em outros locais, outra ONG afro-hondurenha deixou o projeto antes do início da fase de planejamento comunitário, alegando insuficiência de incentivos financeiros. Restaram apenas dois funcionários experientes para cobrir as maiores comunidades em duas zonas (um dirigia duas comunidades com seis bairros em Tela e o outro, três comunidades em Cortés e Tela, com 19 bairros). Os demais consultores, que tinham muito pouca – ou nenhuma – experiência foram designados para uma pequena comunidade cada um. A Guatemala funcionou com dois consultores para três bairros, sendo que apenas um deles tinha experiência anterior no gerenciamento de atividades de desenvolvimento de bairros.

Essa limitação acabou afetando toda a equipe de promotores e consultores, bem como o coordenador de treinamento do projeto, de forma tanto negativa quanto positiva. O processo de planejamento comunitário se desenvolvia ao mesmo tempo em que se fazia a implementação, de modo que as atividades e ferramentas empregadas eram definidas com base nas respostas positivas da comunidade e nos problemas enfrentados pelos promotores.

O único treinamento formal recebido pelos promotores e consultores foi uma oficina, de uma semana, sobre a preparação de um censo por amostra de domicílios. Durante a oficina, foi feito em um bairro um censo demonstrativo, e seus resultados foram tabulados como exercício prático e com a finalidade de se testar o instrumento.

O impacto das limitações em termos de tempo e pessoal de supervisão afetou muitos aspectos do processo de execução. Como a fase de planejamento deveria ser concluída em três meses, a qualidade dos dados ficou

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

prejudicada, com poucas chances de correção. Esse fato, por sua vez, afetou a confiabilidade dos resultados produzidos. Assim, as análises de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças tiveram de ser elaboradas com base em dados de tendências, com a advertência de que os números exatos ainda não haviam sido confirmados.

O único treinamento formal no desenvolvimento de capacidade comunitária consistiu em cursos sobre o planejamento de projetos, com a duração de dois dias, destinados aos membros da comunidade. O trabalho com a primeira comunidade a se envolver no planejamento foi utilizado como piloto para testar a abordagem pedagógica.

A fase de planejamento comunitário teve início em março de 2000 e foi concluída em meados de junho de 2000, em oito das nove comunidades. Os participantes da comunidade receberam a promessa de que entre março e dezembro de 2000 aprenderiam a identificar suas necessidades, definir prioridades, planejar seus próprios projetos para atender a essas prioridades e obter financiamento para executá-los. As ONGs afro-hondurenhas parceiras comprometeram-se a apoiar as comunidades na captação de fundos e implementação de seus projetos. Foram assinados acordos com os *patronatos*, definindo os benefícios e as obrigações mútuas.

Em junho de 2001, entretanto, o diretor do projeto sub-beneficiário demitiu o coordenador de treinamento e impediu a futura participação no projeto das ONGs afro-hondurenhas e dos recém-criados comitês de bairros envolvidos no trabalho. Em sua nova orientação, o diretor abandonou o treinamento que envolvia toda a comunidade, adotando uma gestão mais tradicional e hierárquica nas comunidades. Em vez de oferecer treinamento aos residentes em todas as localidades participantes, a nova abordagem envolvia a realização de cinco oficinas binacionais, limitadas a apenas cinco representantes por comunidade. As ações precipitadas desse diretor levaram a uma crise de gestão que durou três meses e terminou com a suspensão do investimento do projeto na metodologia-piloto para o desenvolvimento local.

As causas da mudança abrupta na gestão e implementação do projeto não tinham nenhuma relação com o projeto em si, mas sim com as mudanças de liderança regional que vinham ocorrendo na Afro-América XXI desde dezembro de 2000. O impacto foi significativo, já que os indivíduos envolvidos também eram atores fundamentais no projeto.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Para garantir que as comunidades envolvidas no projeto não fossem afetadas por essa dinâmica externa, as visitas do diretor a Honduras foram desencorajadas até que a fase de planejamento comunitário estivesse concluída. O diretor do projeto posteriormente viajou ao país em meados de junho e procedeu, imediatamente, às demissões. Os líderes do *patronato* e os promotores haviam adquirido um interesse de posse no projeto e não ficaram satisfeitos com as mudanças. Assim, trabalharam com as ONGs afro-hondurenhas no sentido de encaminhar seus protestos ao doador, ao beneficiário e à diretoria do sub-beneficiário, dos quais não obtiveram nenhuma resposta. Logo ficou claro para os interessados locais que eles deveriam buscar um financiamento alternativo para concluir a fase de treinamento comunitário e enviar aos doadores os projetos do comitê de bairros.

Em agosto de 2001, a Match International do Canadá financiou a realização de um fórum entre comunidades e doadores em Honduras. Foram realizadas oficinas nas oito comunidades hondurenhas, com vistas à elaboração das propostas do comitê de bairros envolvido no projeto e à seleção de representantes individuais no fórum.

A participação da comunidade foi o principal indicador utilizado para monitorar os avanços no processo local de desenvolvimento. No início da fase de planejamento comunitário, a freqüência foi baixa. À medida que o piloto evoluía, as reuniões para adultos passaram a contar com uma boa freqüência. Mas enquanto as mulheres adultas e os jovens participavam em todos os bairros, os homens adultos não participavam em muitos deles. A participação nas oficinas de planejamento de bairros na maioria das comunidades variou de 53% a 89% dos domicílios, embora as taxas tenham chegado a 100% em algumas das pequenas comunidades das Bay Islands e não tenham ultrapassado 24% em bairros garífunas de Cortés.

Em algumas comunidades, quando um membro adulto estava impossibilitado de comparecer, a família o substituía por um membro mais jovem. A participação repetida foi utilizada como um indicador do compromisso dos indivíduos e de suas famílias.

Durante a mudança de gestão, houve algum atrito nos comitês de bairro envolvidos no projeto, especialmente na comunidade em que o *patronato* fora solidário com as medidas adotadas pelo diretor do projeto. Nas demais comunidades, os comitês participaram das atividades do fórum e continuaram a levar adiante suas propostas para o projeto.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

A composição idade-gênero dos participantes demonstrou que novos segmentos da população haviam começado a aderir ao processo. Meninos e meninas adolescentes freqüentavam os cursos de planejamento do projeto, e a participação de adultos jovens também aumentou, a começar pelas reuniões de grupos de foco. A participação dos homens também cresceu em relação às oficinas anteriores, embora ainda esteja bem abaixo de sua representação levando-se em conta a população total. Os homens da terceira idade tendiam a ser mais receptivos.

Desenvolvimento de liderança e aumento do capital social

O conceito de capital social – definido por Putnam (1994) como características de organização social tais como redes, normas e confiança social, que aumentam o potencial produtivo de uma sociedade[1] – foi empregado para identificar mudanças na capacidade da comunidade de sustentar um processo local de desenvolvimento.

A conceitualização original do Projeto de Criação de Comunidades de Base fundamentou-se nos pontos fortes e fracos identificados nas comunidades afro-descendentes e nas experiências bem-sucedidas identificadas nos estudos da Fundação Interamericana, que levaram à definição de seu Quadro de Desenvolvimento de Base (Ritchie-Vance, 1996). Uma das constatações mais notáveis da Fundação Interamericana foi o fato de que as organizações comunitárias de base procuravam desenvolver capacidades pessoais como um meio de incentivar uma cultura mais democrática e, em última análise, afetar valores e atitudes.

Essas constatações contribuíram para confirmar o entendimento da Afro-América XXI de que o processo de desenvolvimento para os afro-latino-americanos é um esforço de longo prazo, que deve ser percorrido em etapas, com soluções desenvolvidas e testadas localmente, como fases-piloto, e posteriormente aplicadas e adaptadas a outros locais. Isso injetou paciência no processo de planejamento e um senso de interdependência e

[1] Essas características facilitam a coordenação e a cooperação em benefício mútuo, mas o Banco Mundial (2001) vai além e as classifica em três modalidades: vincular o capital social (dentro das comunidades); servir de ponte ao capital social (entre pessoas com pensamento semelhante fora da comunidade) e conectar o capital social (com fontes externas de apoio).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

responsabilidade entre as comunidades. Os resultados esperados foram identificados com base no que o Quadro de Desenvolvimento de Base da Fundação Interamericana e a Pirâmide de Necessidades indicam como importantes em cada etapa. O "cone" da fundação que descreve graficamente esse quadro leva em conta questões tanto tangíveis quanto intangíveis (Figura 14.1).

O Quadro de Desenvolvimento de Base promove a adoção do conceito de capital social como meio de medir o impacto efetivo de financiamentos de base. No escopo desse quadro, "pobreza não é apenas a falta de bens materiais, mas também o fato de sentir-se distante da tomada de decisão e um senso de desvalorização que se manifesta como apatia, raiva e enfraquecimento de cultura cívica" (Richie-Vance, 1996, p. 9).

A capacidade do projeto de formar e fortalecer o capital social das comunidades afro-descendentes pode ser analisada em termos das contribuições para construir, vincular, servir de ponte e conectar o capital social, como o define o Banco Mundial (2001). Essa formação de capital social, entretanto, encontrou uma série de obstáculos, que também são discutidos aqui.

Figura 14.1 Quadro de Desenvolvimento de Base da Fundação Interamericana

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Construir e vincular o capital social

Essa primeira fase do Projeto de Criação de Comunidades de Base pode ser vista como a parte inferior do cone da Fundação Interamericana na Figura 14.1, com foco nos indivíduos dentro de suas unidades familiares, bairros e comunidades. O incentivo para a participação dos indivíduos foi a aquisição de capacidade pessoal para gerenciar o desenvolvimento local. O conhecimento lhes permitiria tornarem-se agentes de seu próprio desenvolvimento. Essa iniciativa revelou-se um estímulo muito poderoso. O fortalecimento dos fatores que contribuem para as capacidades pessoais – autoestima, identidade cultural, criatividade e pensamento crítico – resultou em uma atitude mais positiva entre os participantes, com grande envolvimento no processo-piloto. A experiência-piloto aumentou o capital social das comunidades em termos de vinculação, uma vez que gerou novas relações que levaram diretamente ao envolvimento contínuo na solução de problemas comuns. A crise do projeto foi um teste para esse compromisso.

O planejamento do projeto continha componentes específicos incorporados para aumentar o capital social em termos de vinculação (Quadro 14.1). Muitos desses componentes baseavam-se em lições extraídas da experiência nas comunidades garífunas em Cortés, no rastro do furacão Mitch. Os componentes incluíam:

- Um órgão de tomada de decisões eleito pela comunidade para gerenciar assuntos comunitários (os *patronatos*).
- Membros com experiência na gestão e programação de desenvolvimento local.
- Sistemas de apoio: escritório, mobiliário, equipamentos para processamento de textos e comunicações e fundos para transportes.
- Um mecanismo de formação de consenso para definir prioridades de desenvolvimento local e formular projetos para sua consecução.
- Mecanismos para a reunião dos recursos necessários à consecução das prioridades de desenvolvimento local.
- Compartilhamento do trabalho de desenvolvimento local entre aqueles que são alvo do benefício na comunidade.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 14.1 Elementos da metodologia do projeto que aumentam a vinculação do capital social

Ferramenta/finalidade	Situação antes do projeto	Situação após o projeto
Treinamento destinado a desenvolver as habilidades dos promotores no planejamento e na mobilização do desenvolvimento local.	• Os mesmos líderes mobilizam seus seguidores. • Nunca mais de 3% da população, salvo se formalmente contratados.	• Trinta promotores treinados em mobilização comunitária e planejamento participativo.
Definição do processo de planejamento participativo que ajuda a formar consenso para a ação.	• Prioridades definidas pelos líderes mais graduados, tanto interna quanto externamente. Os residentes aceitavam essas prioridades.	• Trinta e seis censos de bairros e avaliações de necessidades por faixa etária e gênero, por meio de grupos de foco. • Prioridades definidas mediante a análise de pontos fortes/pontos fracos/oportunidades/ameaças em nove comunidades, resultando na formação de 53 comitês de projeto.
Uma combinação de oficinas e experiência prática para desenvolver líderes de base treinados na gestão do desenvolvimento de bairros.	• Liderança treinada com base nos exemplos de líderes experientes ou externos. • Treinamento recebido em base *ad hoc*, por meio de projetos, nunca compartilhado com terceiros quando do retorno do indivíduo treinado à comunidade.	• Barreiras pessoais à participação no desenvolvimento local mitigadas por seminários destinados a aumentar a auto-estima racial entre os promotores (33). Aumento da autoconfiança e da capacidade de gerenciar o desenvolvimento local por meio de grupos de foco (505 pessoas); oficinas de planejamento com retroalimentação sobre a análise de pontos fortes/pontos fracos/ oportunidade/ameaças (1.094 pessoas); treinamento em planejamento de projetos (319 líderes).

As maiores contribuições da metodologia para o aumento do capital social ocorreram no nível comunitário, a finalidade declarada do projeto. As ferramentas que incrementaram o capital social são descritas abaixo.

Formação de promotores de desenvolvimento locais. Duas abordagens foram empregadas no desenvolvimento de liderança local: seleção e treinamento de promotores comunitários, para que se tornassem agentes eficientes de desenvolvimento local e nacional, e criação de comitês de bairro envolvidos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

no projeto para treinar residentes locais no planejamento de projetos e na arrecadação de fundos destinados a atender às suas necessidades declaradas por meio de esforços de auto-ajuda. Muitos desses líderes seriam, eventualmente, eleitos diretores de *patronatos* ou conselheiros municipais.

Os 33 promotores contratados eram essencialmente mulheres jovens sem qualificações formais e com pouca experiência técnica. Certas medidas de apoio foram necessárias para garantir a participação das mulheres no treinamento realizado fora de sua comunidade. As promotoras com filhos bebês solicitaram permissão para levá-los ao treinamento. Algumas promotoras pediram adiantamento de salário (US$15 a US$20) para o sustento de seus filhos enquanto elas participavam do treinamento.

As pessoas motivadas apenas por interesses econômicos tiveram um breve envolvimento no processo, que terminou assim que receberam seu último salário. Aquelas que desfrutavam o processo de aprendizagem e se sentiam motivadas pela resposta de seus pares beneficiários continuaram a coordenar reuniões e a se comunicar com os vizinhos, mesmo após terem recebido seu último salário.

Incremento da liderança local. Os comitês de bairro envolvidos no projeto foram criados para apoiar os diretores dos *patronatos* e compartilhar o trabalho de desenvolvimento local. Os líderes constituídos freqüentemente reclamavam que os demais membros de seus grupos não se apresentavam para substituí-los em sua ausência. Os formatos das oficinas de treinamento foram concebidos para superar os temores desses grupos, que hesitavam em falar em público ou em negociar com pessoas estranhas à comunidade.

O treinamento local foi concebido para incentivar a participação. Os líderes dos *patronatos* e dos comitês de bairro envolvidos no projeto solicitaram que o treinamento fosse realizado nas comunidades, uma vez que, no passado, poucas pessoas haviam freqüentado treinamentos externos, e aquelas que o fizeram nunca compartilhavam seus conhecimentos com terceiros ao retornarem à comunidade.

Formação de consenso para o desenvolvimento local. A formação de consenso entre os residentes da comunidade quanto aos objetivos de desenvolvimento local foi realizada em etapas, utilizando-se *feedback* para informar a tomada

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

de decisão. A clareza e a unidade de propósito foram reforçadas em cada atividade. Esse processo incentivou as pessoas que compartilhavam as mesmas idéias a constituir comitês para atuar em conjunto por um objetivo. As pessoas optaram por se envolver porque vislumbraram uma oportunidade de avançar na abordagem de problemas que as afligia há anos.

O conflito de interesses foi uma ameaça constante. Para eliminar a causa mais comum do conflito – o medo da pobreza –, o projeto desfez a percepção de escassez de recursos que geralmente prevalece no desenvolvimento. Não foram estabelecidos limites para as necessidades que poderiam ser atendidas. A decisão sobre o financiamento seria tomada após a apresentação das propostas.

Os participantes eram reiteradamente informados de que não havia garantia de financiamento imediato para quaisquer projetos, mas que doadores internacionais apoiavam enfaticamente o desenvolvimento afro-latino-americano. Os participantes estavam, portanto, cientes de que haveria oportunidades, caso desejassem aproveitá-las.

Superação de barreiras pessoais à participação. As barreiras mentais foram as mais difíceis de serem superadas na criação dos comitês de bairros. Sentimentos ocultos de inadequação racial e social foram manifestados em razão da subvalorização de opiniões pessoais e da supervalorização das opiniões de estranhos, de residentes urbanos e de pessoas com diplomas acadêmicos. A ferramenta mais importante na superação desses sentimentos de inadequação foi a transmissão de conhecimentos sobre as conquistas da África ancestral e o prejuízo das barreiras impostas aos africanos durante o período da colonização espanhola. O impacto dessas informações foi fundamental para gerar otimismo e abrir a mente das pessoas para potenciais pessoais e oportunidades disponíveis.

Outra ferramenta surpreendente foi a divulgação, nos bairros, dos resultados da pesquisa sobre pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. O sentimento comum de pessimismo foi dissipado quando as pessoas descobriram que, enquanto a maioria de seus vizinhos compartilhava baixos níveis de escolaridade e renda semelhantes, seus meios para gerar renda eram formas válidas de trabalho autônomo e poderiam ser empregadas na criação de um negócio. Os resultados da pesquisa foram vistos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

como uma prova de que o meio de vida das pessoas não havia sido definido apenas por restrições pessoais e de que elas não eram, necessariamente, as criadoras de sua "falta de sucesso", mas que havia razões históricas para a limitação na realização de seu potencial. Os participantes constataram que já tinham oportunidade de superar legados históricos por meio da aprendizagem e do trabalho árduo.

Servir de ponte ao capital social

O fortalecimento das relações entre as comunidades, entre as comunidades e as ONGs e entre as ONGs afro-hondurenhas representava, em conjunto, formas de estender essa ponte ao capital social. O planejamento do projeto contribuiu para estender uma ponte ao capital social ao incluir cinco ONGs e nove comunidades, em quatro diferentes áreas geográficas, abarcando duas culturas e duas nações.

O único incentivo à participação das ONGs afro-hondurenhas foi a oportunidade de aprender um novo processo de desenvolvimento local. Elas desempenhariam o papel de consultores técnicos e, possivelmente, de canais para o financiamento e a assistência técnica originárias de instituições externas. Posteriormente, essas ONGs deveriam estar aptas a apresentar projetos para reproduzir esse modelo em outras comunidades. Um dos benefícios colaterais foi o aumento do contato entre essas ONGs e a oportunidade de gerar confiança entre as organizações das Bay Islands e garífunas, e entre guatemaltecos e hondurenhos.

O projeto confirmou que a experiência com processos de desenvolvimento e a infra-estrutura administrativa são pré-requisitos importantes para que as ONGs desenvolvam relações sólidas com as comunidades e entre si. Esse fato foi ilustrado pela participação da recém-criada ONG afro-guatemalteca, que tinha experiência limitada em desenvolvimento. Seu desempenho durante todo o projeto esteve mais próximo do desempenho de um promotor comunitário do que de uma ONG. Uma doação ao projeto para o fortalecimento institucional permitiu a compra de um computador e de equipamentos de escritório, bem como o pagamento de despesas de comunicação e viagens. As novas capacidades levaram a uma doação local de espaço físico para o escritório, e as novas instalações resul-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

taram em maior contato com os residentes e melhor desempenho na mobilização local.

Diferente da abordagem tradicional voltada para o projeto, que tinha promovido apatia, a abordagem testada nesse projeto, orientada para o processo, resultou surpreendentemente em um envolvimento ativo da comunidade, especialmente entre os mais marginalizados. O conflito entre as duas abordagens acabou levando a uma polarização entre as ONGs, a ponto de a ONG afro-hondurenha, que havia deixado o projeto, tornar-se a principal fonte de resistência local a esse processo de envolvimento geral.

Durante a crise que atingiu o projeto, enquanto as comunidades enfrentavam a negação de benefícios legalmente acordados, as ONGs afro-hondurenhas se mobilizaram para proteger os termos dos acordos originais, e buscar financiamento externo para a conclusão das atividades que haviam sido prometidas às comunidades. A realização do fórum entre doadores e comunidades fortaleceu os laços de confiança entre as ONGs e os comitês de bairro envolvidos no projeto.

Conectar o capital social

A experiência das duas ONGs afro-hondurenhas com a Fundação Interamericana resultou em maior ênfase na mensuração da sustentabilidade em termos de como – construindo capital social – as relações institucionais se estendem a outros setores da sociedade, tais como o município, o setor privado e outros doadores. Esse processo resultou num melhor entendimento da importância da criação de vínculos diretos entre os gestores comunitários e seus municípios, e da necessidade de institucionalizar essa relação, com vistas à inclusão nos orçamentos e planos dos municípios. Em termos ideais, isso ocorreria por meio da eleição de representantes locais para os conselhos municipais que estivessem comprometidos em garantir que os investimentos municipais efetivamente se destinassem às suas comunidades. Até o momento, as relações das comunidades com os municípios têm dependido da boa vontade dos prefeitos.

Das propostas apresentadas pelos comitês de bairro envolvidos no projeto, 70% eram em setores da esfera de ação dos municípios. A maioria dos projetos envolvia a conclusão de redes de serviços de infra-estrutura

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

nos setores de energia elétrica, água, telefone, estradas, diques e centros de saúde. Para atender a essas necessidades, os projetos tinham de estar incluídos nos orçamentos e planos dos municípios. Assim, as próximas fases devem incorporar diretamente os municípios como partes interessadas no processo.

O capital social se fortaleceu ainda mais como resultado da realização do fórum entre doadores e comunidades, que reuniu representantes das oito comunidades hondurenhas e de doadores-chave que poderiam investir nos tipos de projetos que estavam sendo propostos. Entre os doadores estavam o Fundo de Investimentos Sociais Hondurenho, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. O diálogo resultou num maior respeito entre os dois lados e num melhor entendimento mútuo das limitações institucionais de cada uma das partes. Os doadores concordaram em incorporar as preocupações da comunidade em suas políticas, programas e projetos, enquanto as comunidades se tornaram mais conscientes do que os doadores poderiam ou não fazer e do motivo pelo qual as ONGs ou os municípios algumas vezes precisam atuar como intermediários entre os doadores e as comunidades.

Restrições ao incremento do capital social

Algumas áreas não apresentaram mudanças significativas após a fase de planejamento comunitário. Esse foi o caso, em geral, de áreas nas quais os objetivos não haviam sido explicitamente formulados nos projetos, tais como algumas questões de gênero na participação e no desenvolvimento de liderança entre diretores de *patronatos*, e em que a resistência a mudanças se deu como forma de reação à introdução do processo.

Por exemplo, algumas ONGs nacionais afro-hondurenhas não queriam incentivar um processo participativo nas comunidades, uma vez que já haviam estabelecido um método de operação satisfatório e não estavam dispostas a permitir que as autoridades da comunidade se envolvessem em seus processos institucionais de tomada de decisão. ONGs afro-hondurenhas antigas, que haviam atuado como agentes de poder ante governos e doadores, sentiram-se ameaçadas em sua posição. Essa preocupação, aliada à falta de fundos para o fortalecimento institucional das ONGs, resultou no afastamento de uma ONG afro-hondurenha do projeto, em janeiro de

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

2001. O objetivo do projeto de desenvolver liderança local foi inicialmente prejudicado pela crise de gestão, já que os recursos do projeto foram desviados para o fortalecimento de líderes que operavam na estrutura de poder de cima para baixo.

A despeito desses retrocessos, as negociações entre o projeto e os *patronatos,* iniciadas em fevereiro de 2001, modificaram o *status quo* do poder de tomada de decisão local gradualmente, por meio da transparência, da tomada de decisão participativa e da formação de consenso. Como a tomada de decisão era promovida com base em fatos e não em lealdades anteriores, as partes envolvidas questionaram a decisão tomada pela ONG afro-hondurenha desistente, em vez de aceitar, silenciosamente, a decisão de seus altos líderes de deixar o projeto. Esse fato, por sua vez, gerou resistência ao projeto entre membros-chave da comunidade partidários da referida ONG afro-hondurenha que se havia afastado.

Estratégias para gerenciar a resistência foram então concebidas. Uma das primeiras medidas adotadas pelas ONGs afro-hondurenhas remanescentes e pelo coordenador de treinamento do projeto foi disseminar informações sobre o projeto, especialmente no que se referia à sua situação financeira. A linha de defesa mais importante foi o estabelecimento de um fluxo contínuo de informações factuais com as partes interessadas nas comunidades e entre as ONGs afro-hondurenhas participantes, cujo objetivo era dissipar rumores e controvérsias. Outras medidas adotadas incluíam divulgar declarações simples sobre o objetivo do projeto, manter promessas, evitar o envolvimento em discussões e ataques pessoais e proteger os líderes locais que estavam sendo alvo de ataques.

A criação e o fortalecimento de alianças com os interessados locais foram vitais para manter o processo de desenvolvimento local, a despeito dos retrocessos enfrentados. E isso foi possível graças aos laços de confiança estabelecidos entre as ONGs afro-hondurenhas envolvidas, os promotores e os participantes das comunidades. Uma das questões cruciais era satisfazer as necessidades das partes interessadas. Os participantes dos comitês de bairro envolvidos no projeto ficaram satisfeitos com os benefícios que receberam – eles haviam rapidamente adquirido conhecimento e aumentado sua autoconfiança e suas esperanças de sucesso.

A introdução de um processo participativo de desenvolvimento local perturbou o equilíbrio do poder da tomada de decisão mantido pelas ONGs

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

afro-descendentes que haviam sido os agentes de poder tradicionais no âmbito da comunidade internacional. Era de esperar que houvesse resistência. Para combater essa reação, era importante que se estabelecesse, imediatamente, um registro de acompanhamento dos benefícios sólidos para as comunidades, uma vez que a resistência das ONGs afro-descendentes testava o compromisso da comunidade durante todo o processo. O projeto demonstrou que os membros da comunidade viam a transferência de conhecimentos e habilidades para gerenciar o desenvolvimento local como benefícios sólidos, mesmo na ausência de compensações financeiras ou de outros benefícios tangíveis.

Os problemas com as questões de gênero e a baixa participação masculina no desenvolvimento local foram também limitações ao desenvolvimento do capital social. As mulheres na maioria das comunidades concordavam em que a participação dos homens no desenvolvimento local era importante para formar consenso, incentivar mudanças de atitudes masculinas e proporcionar um modelo positivo para os meninos, incentivando-os a se tornar adultos que se comportarão de forma responsável em relação aos assuntos comunitários, bem como melhores pais (presentes na vida dos filhos e contribuindo para seu bem-estar financeiro).

Entretanto, a metodologia do projeto foi concebida para aumentar a participação das mulheres e dos jovens, e os resultados não mostram uma mudança significativa na participação masculina em relação aos níveis tradicionais. Claramente, as questões de gênero – especialmente na participação e nos incentivos à mudança – deverão ser levadas em conta na formulação das próximas fases do processo testado nesse projeto. A questão da participação masculina foi discutida abertamente durante uma sessão de treinamento na comunidade, que teve os níveis gerais mais altos de participação. Os homens presentes comentaram que:

- O conflito com o expediente de trabalho mantinha muitos deles afastados.
- Os homens se sentiam intimidados nas reuniões pela agressividade das mulheres, que tinham tendência a assumir o controle e usavam um senso de humor mordaz para destacar as dificuldades do sexo oposto, criando para eles uma atmosfera de intimidação.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

• Os jovens do sexo masculino freqüentavam as reuniões porque queriam saber o que estava acontecendo na comunidade, acreditavam que suas opiniões não eram valorizadas e queriam aprender como se tornar líderes comunitários.

O projeto aumentou a participação feminina adotando suas recomendações nos censos quanto aos dias e horários das reuniões. A participação das mulheres em atividades fora da comunidade aumentou, como resultado da permissão para que os bebês acompanhassem as mães durante o treinamento e, em casos excepcionais, do fornecimento de subsídios para a alimentação das crianças que permaneciam em casa, bem como para as emergências médicas ocorridas durante o treinamento.

Entre os líderes de *patronatos*, as mulheres apoiavam o processo mais do que os homens e tinham menos medo que eles de assumir novas responsabilidades. As mulheres eram mais receptivas a inovações do que os *patronatos* liderados por homens. Um *patronato* em Cortés elegeu mulheres para sua diretoria em 1998, pouco antes do furacão Mitch. Essas mulheres receberam treinamento e assessoria técnica por meio do Projeto de Desenvolvimento de Microempresas. Os líderes masculinos tradicionais que haviam sido substituídos fomentaram resistência pública aos esforços das novas diretoras. Entretanto, os *patronatos* realizavam avaliações das necessidades das comunidades e oficinas de treinamento, recorrendo freqüentemente aos consultores das ONGs (latinas e afro-hondurenhas) para avaliar as opções à disposição da comunidade. Como resultado, desde 1999 esse *patronato* tem levado muitos projetos para a comunidade e desenvolvido uma relação sólida com o município, que forneceu a assistência de contrapartida aos projetos que dela necessitavam.

Principais lições e conclusões

Os programas de desenvolvimento destinados à inclusão social das comunidades negras deveriam considerar a adoção dessa metodologia participativa de desenvolvimento e adaptá-la às necessidades locais. Um dos objetivos essenciais dos esforços para a redução da pobreza é encontrar uma ferramenta eficaz de mobilização para ajudar as populações afro-descendentes a se tornarem agentes de seu próprio desenvolvimento. Há muitos fatores

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

favoráveis para recomendar que se invista mais em desenvolver a metodologia deste projeto-piloto, mesmo com sua execução problemática. Mostrou ser uma ferramenta catalisadora eficaz para converter os membros da comunidade em agentes comprometidos com seu próprio desenvolvimento. Os projetos destinados à inclusão social de populações afro-descendentes no desenvolvimento regional poderiam aplicar esse processo para garantir que os recursos sejam empregados de forma mais eficiente no atendimento das necessidades no nível básico, de forma que mesmo as populações mais vulneráveis e marginalizadas possam ser beneficiadas.

Operacionalmente, a metodologia pode ser concluída e reproduzida com um investimento relativamente baixo. Seus resultados criam bancos de dados e aumentam o grupo de recursos humanos treinados disponíveis para o desenvolvimento afro-latino-americano. O projeto empregou metodologias de treinamento, ferramentas de planejamento e enfoques de desenvolvimento que foram testados em outros cenários. A metodologia gera para o planejamento dados de comunidades múltiplas, os quais, se armazenados em um banco de dados compartilhado, melhorarão as decisões sobre a elaboração de programas para os municípios, os governos nacionais e os doadores internacionais, bem como para as próprias comunidades. O processo adota práticas de desenvolvimento internacionalmente aceitas e pode, com a criação de intermediários mais bem treinados, aumentar a capacidade de desembolso de doadores no financiamento de microprojetos.

As ferramentas do modelo, que foram especificamente desenvolvidas para adequar-se às comunidades afro-descendentes, tinham como objetivo superar barreiras históricas e problemas de auto-estima criados pelo preconceito racial. Ao se trabalhar com comunidades afro-descendentes, é importante que se entendam as questões de identidade, estima, confiança, poder e controle da pessoa sobre o próprio destino, já que essas são as barreiras mais difíceis de serem transpostas, por serem geralmente mascaradas pela apatia e o alheamento.

Outra lição do projeto: o investimento no fortalecimento institucional de ONGs afro-descendentes é um pré-requisito para a reprodução da experiência em outros locais, de modo que se possa eliminar o gargalo institucional que dificulta a inclusão social dos afro-descendentes.

Em vista do novo financiamento disponível para as populações afro-descendentes, as ONGs afro-descendentes precisam se tornar intermediárias

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mais eficientes no financiamento de macroprojetos, adquirindo sustentabilidade financeira e os padrões de certificação das grandes instituições doadoras. Elas devem, ainda, estar aptas a manter uma carteira de projetos diversificada que gere retornos suficientes para cobrir suas despesas administrativas. O apoio técnico e o treinamento proporcionados aos líderes, voluntários e funcionários das ONGs afro-descendentes será fundamental para que se obtenha uma mobilização crescente, eficaz e rápida das comunidades afro-descendentes. Os doadores deveriam considerar investimentos em:

- Infra-estrutura e melhorias organizacionais das ONGs afro-descendentes para administrar e gerenciar projetos.
- Capacitação de líderes, voluntários e funcionários das ONGs afro-descendentes na metodologia e nas ferramentas do processo-piloto de desenvolvimento local, bem como em técnicas administrativas, de programação e analíticas.
- Projetos coletivos destinados a beneficiar várias comunidades e gerar processos de desenvolvimento local. Esses projetos deveriam incluir fundos para pequenos projetos e apoiar as diferentes necessidades identificadas pelo processo.
- Seminários e visitas de intercâmbio (nacionais e internacionais) para disseminar resultados, desenvolver lições e identificar melhores práticas entre as comunidades, as ONGs afro-descendentes e aliadas e os doadores.

Importância da gestão do projeto

Sempre que o projeto deixou de apresentar resultados, isso geralmente aconteceu porque os sistemas de gestão careciam de mecanismos para responder rapidamente às preocupações manifestadas pelas partes interessadas da comunidade. As partes interessadas afro-descendentes sentiram que nem o doador, nem o beneficiário, haviam oferecido orientação adequada durante a crise de gestão do projeto, deixando-os sem informações suficientes para agir diante das decisões arbitrárias que lhes negavam os benefícios acordados. A ausência de um entendimento compartilhado em relação à estrutura filosófica do projeto como uma ferramenta para iniciar o desenvolvimento

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

local – e não como um simples meio de oferecer às comunidades treinamento e fundos para pequenos projetos – gerou percepções divergentes entre a ONG afro-descendente envolvida no projeto e as partes interessadas em geral.

A fim de evitar esses contratempos em projetos futuros, os acordos dos projetos devem incluir ferramentas apropriadas de gestão. Mecanismos operacionais de revisão devem ser implementados imediatamente, quando mudanças propostas ou efetivas nos projetos resultarem em reclamações dos beneficiários ou puderem afetar, potencialmente, os resultados que se esperam do projeto. Além disso, as organizações executoras (sub-concessionárias) sem experiência na implementação de projetos de desenvolvimento devem ser orientadas pelas instituições comprometidas que tenham o mesmo enfoque e as mesmas agendas de desenvolvimento.

Aprimoramento das metodologias de implementação

O aumento da eficiência em todos os níveis da comunidade e de suas instituições requer vários refinamentos dos objetivos do projeto, inclusive:

- O treinamento de diretorias locais, com vistas a um melhor conhecimento de seus papéis institucionais e ao desenvolvimento de suas habilidades de gestão, bem como a contratação de membros da diretoria como promotores em projetos de desenvolvimento local, para que adquiram experiência prática e um entendimento das necessidades de sua clientela.
- O aumento da participação de jovens e adultos do sexo masculino, por meio do desenvolvimento de metodologias e ferramentas que fomentem sua participação e incorporem suas aspirações em relação ao processo de desenvolvimento local.
- O desenvolvimento de um sistema para o controle da qualidade da coleta e processamento de dados, treinando promotores e consultores no uso desses sistemas e assegurando sua aplicação no monitoramento e na avaliação de projetos como parte das avaliações de desempenho.
- O estabelecimento de relações de colaboração com funcionários municipais responsáveis pelo orçamento, planejamento e relações comunitárias.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Várias melhorias também são necessárias no processo de implementação, dentre as quais se destacam:

- A ampliação do cronograma da fase de planejamento comunitário para pelo menos seis meses, e a inclusão de treinamento em planejamento de projetos e formulação de propostas.
- A avaliação das ferramentas específicas empregadas na fase-piloto e sua revisão com base nas experiências de implementação dos promotores e consultores.
- O refinamento dos recursos didáticos, que devem ser transformados em guias para a replicação do processo como um todo.
- O desenvolvimento de um currículo para o treinamento contínuo de promotores, comitês de bairro envolvidos no projeto e líderes de *patronatos*, com base na experiência do projeto.
- O recrutamento de promotores, consultores e instrutores entre os líderes treinados na primeira fase, aos quais devem ser oferecidos treinamento e prática para o desempenho de suas novas funções.
- A promoção da gestão de desenvolvimento comunitário como uma trajetória profissional para os líderes locais, por meio da contratação de pessoal da comunidade para trabalhar no projeto.

Reconhecimento das características-chave das organizações locais eficientes

Este projeto destacou algumas características fundamentais das ONGs executoras ou de consultoria técnica eficientes. Essas organizações devem:

- Estar no processo de se tornar organizações maduras, com infraestrutura administrativa e pessoal permanente, anos de experiência na implementação de projetos e habilidades comprovadas em projetos de desenvolvimento, voltados para processos. Uma organização deve ter uma diretoria ativa, um mandato claro para desenvolver comunidades e um plano de trabalho desenvolvido por meio de consulta participativa.
- Ter uma diretoria e um diretor-executivo comprometidos com a promoção do desenvolvimento participativo e com a alocação de tempo para a supervisão do projeto.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

• Ter acesso a pessoal qualificado, experiente e diligente, que possa ser contratado para trabalhar no projeto.

Os projetos também requerem autoridades de apoio eleitas entre os membros da comunidade. O *patronato* deve estar ciente das necessidades de todos os bairros, ter uma visão clara de suas prioridades de desenvolvimento, contar com iniciativas já organizadas, estar disposto a se envolver em um processo participativo para desenvolver planos futuros para a comunidade e ser ativo na mobilização do município para a solução de problemas. Os membros da diretoria devem apresentar um histórico comprovado de envolvimento na solução de problemas comunitários relacionados com infra-estrutura, terra ou questões sociais. O presidente e a diretoria devem estar dispostos a delegar funções de supervisão e aprender a gerenciar o desenvolvimento.

As comunidades nas quais o processo de desenvolvimento de projetos criou raízes mais profundas freqüentemente contavam com pessoas movidas por um forte desejo de servir aos outros – um importante fator de motivação em tempos difíceis – bem como pelo interesse em aprender e aprimorar seu desempenho como líderes comunitários e indivíduos. Muitas pessoas nessas comunidades compartilhavam a mesma urgência na solução de um problema específico. As comunidades bem-sucedidas freqüentemente também tinham um membro-chave do *patronato* comprometido com a visão do projeto e disposto a facilitar sua implementação. Finalmente, essas comunidades se beneficiaram do envolvimento de organizações dispostas a engajá-las em seu próprio desenvolvimento.

Fortalecimento do desenvolvimento futuro de comunidades afro-descendentes

As populações afro-descendentes da América Latina representam cerca de um terço da população total e 40% da população pobre e sofrem exclusão não só social como também econômica. Para se levar igualdade às suas condições de vida são necessárias medidas especiais. As estratégias destinadas a incrementar sua capacidade interna de se organizar e usar suas próprias iniciativas para a consecução de suas metas comunitárias são especialmente importantes.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Embora várias medidas estejam sendo adotadas para enfrentar as causas externas da exclusão de afro-descendentes na América Latina, ainda é necessário investir na superação dos desafios internos dessas comunidades. O Projeto de Criação de Comunidades de Base gerou um processo de mudança essencialmente no nível local, aumentando o conhecimento e o entendimento do processo que levou ao desenvolvimento social e econômico e deu aos líderes comunitários a autoconfiança necessária para manterem sua posição quando discordavam das instituições ou dos líderes de organizações constituídas. Mas o processo também desafiou o *status quo* de organizações que se consideravam porta-vozes tradicionais das comunidades afro-descendentes no seio das estruturas do governo e doadores. Isso gerou uma reação nas comunidades, acentuada pelas diferenças em suas próprias abordagens conceituais de desenvolvimento.

Assim, uma recomendação fundamental na área de formulação de políticas resultante dessa experiência é que todas as intervenções de desenvolvimento nas comunidades afro-descendentes começam com um processo de fortalecimento da comunidade e a criação de capacidade organizacional. Esse processo deve envolver:

- Um censo comunitário para a coleta de informações sobre o setor de envolvimento e dados gerais sobre a população local.
- Treinamento prático de líderes locais em ferramentas básicas de gestão de desenvolvimento (análise de situação, definição de problemas, planejamento e projeto, monitoramento e avaliação).
- A formação de grupos voltados para a ação, interessados em solucionar os problemas do setor de envolvimento. Esses grupos comunitários se tornarão agentes organizados de mudança, por meio dos quais os recursos podem ser canalizados, e estarão aptos a mobilizar terceiros e exercer supervisão permanente. Sempre que possível, devem ser usadas organizações intermediárias que compartilhem os objetivos e sejam da mesma etnia da comunidade.

Se essa abordagem for adotada durante as intervenções nas comunidades afro-descendentes, grupos organizados de líderes comunitários treinados e com experiência prática para participar de iniciativas de desenvolvimento de longo prazo serão criados e estarão prontos para agir. Essas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

comunidades, então, terão capacidade e confiança para agir por conta própria na superação de outros desafios, buscar os recursos necessários e alcançar as metas locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afroamerica XXI. "Plan of Action 1998–2021, Vision of Afroamerican Peoples in the Third Millennium". Cartagena de Indias, Colômbia, 1998.

Asociación de Micro y Pequeños Productores Afro-Hondureños (Camafroh). Diálogo entre comunidades e instituciones de apoyo. Foro sobre el fortalecimiento de comunidades afro-hondureñas. 19 de outubro de 2001, San Pedro Sula, Honduras.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de Antecedentes para o "Forum on Poverty Alleviation for Minority Communities, Communities of African Ancestry", Washington, D.C., 1997.

———. "Reducción de la pobreza y equidad social. Oportunidades identificadas en las poblaciones afroamericanas". Documento de Trabalho do BID, Washington, D.C., 1997.

———. "Action Plan for Combating Social Exclusion due to Race or Ethnic Background". Washington, D.C., 2001.

Banco Mundial. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nova York: Oxford University Press, 2001.

Fundação Interamericana. *Grassroots Development Journal* 20(1), 1996.

Organização de Africanos nas Américas. "Quest for Inclusion Realizing Afro-Latin American Potential". Documento de Posição vol. 1, Washington, D.C., 2000.

Putnam, Robert, R. Leonardi e R.Y. Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

Ritchie-Vance, Marion. "Social Capital, Sustainability and Working Democracy: New Yardsticks for Grassroots Development". *Grassroots Development* 20(1): 3-9, 1996.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 15

Estigma, discriminação e HIV/aids na América Latina

Peter Aggleton, Richard Parker e Miriam Maluwa

Nas Américas, como em todo o mundo, o HIV e a aids têm se mostrado capazes de expor o que as pessoas têm de melhor e pior.[1] O melhor vem à tona quando as pessoas se unem para combater a rejeição e oferecer apoio e assistência aos indivíduos infectados e afetados pela epidemia. O pior emerge quando as pessoas são estigmatizadas, condenadas ao ostracismo e maltratadas. Essas atitudes não raro resultam em discriminação e abuso dos direitos humanos (Daniel e Parker, 1993; Altman, 1994).

A Declaração de Compromisso publicada após a Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas sobre HIV/aids reafirmou a importância da implementação dos direitos humanos como um elemento essencial na resposta global à pandemia de HIV/aids. A proteção e a promoção dos direitos humanos reduz a vulnerabilidade ao HIV/aids e evita o estigma e a discriminação correlatos contra as pessoas que contraíram ou correm o risco de contrair o HIV/aids. Os governos foram convidados a desenvolver estratégias para combater o estigma da exclusão social e criar arcabouços jurídicos, e políticas para proteger os direitos e a dignidade das pessoas portadoras e afetadas pelo HIV/aids. A Declaração de Compromisso também define metas para o monitoramento de progressos.

Mais recentemente, Peter Piot, diretor-executivo do Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/aids (UNAIDS), chamou atenção para as

[1] Muitas das idéias apresentadas neste capítulo foram expressas também em outros contextos, inclusive em ABIA (2002), Horizons Project (2002) e UNAIDS (2002a).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

formas pelas quais o estigma e a discriminação relacionados com o HIV/aids dificultam a prevenção, uma vez que forçam a epidemia a se tornar invisível, oculta. Ao falar no plenário da Conferência Mundial contra o Racismo realizada em Durban, África do Sul, em 2001, Piot declarou que: "O estigma do HIV decorre da poderosa combinação de vergonha e medo [...] Responder à aids culpando ou abusando das pessoas com aids, simplesmente força a epidemia a ser ocultada, criando as condições ideais para a disseminação do HIV. A única forma de obter progresso contra a epidemia é substituindo a vergonha pela solidariedade e o medo pela esperança."[2]

Nas Américas, da mesma forma, a importância do combate ao estigma e à discriminação relacionados com o HIV/aids tem sido destacada em várias conferências e reuniões. Como declarou recentemente Mirta Roses Periago, então diretora-adjunta da Organização Pan-Americana da Saúde: "Importantes conquistas na saúde e expectativa de vida da criança no continente estão sendo anuladas pela aids, destruindo os esforços e investimentos das últimas décadas. Os pobres são infectados, e os infectados se tornam pobres e são isolados pelo estigma e pela doença, rejeitados pelas escolas e os empregos."[3]

Mas o que é o estigma relacionado com o HIV/aids? De onde vem e o que faz? Respostas claras são importantes se desejamos obter progresso no desafio às respostas destrutivas e negativas ao HIV/aids.

Entender o estigma e a discriminação relacionados com o HIV/aids

O HIV e a aids trazem à tona medos e ansiedades arraigados – o medo de germes e da doença, o medo da morte e ansiedades sobre sexo (Patton, 1985). Há fortes semelhanças entre o estigma e a discriminação relacionados com o HIV/aids e algumas das reações sociais negativas desencadeadas por doenças como a lepra, a tuberculose e o câncer (Sontag, 1988).

Mas o estigma e a discriminação decorrentes do HIV/aids são muito mais do que isso. Em todo o mundo, inclusive na América Latina e Caribe,

[2] Ver http://www.unaids.org/whatsnew/speeches/eng/piot040901racism.htm

[3] Ver http://www.paho.org/English/DPI/p010628.htm

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

a reação à doença tem sistematicamente trazido à tona e reforçado preconceitos e ansiedades – sobre a homossexualidade e a bissexualidade, sobre a prostituição e o sexo profissional e sobre o consumo de drogas.

Entender esses vínculos é vital para o desenvolvimento de respostas eficazes. O estigma relacionado com o HIV/aids não é algo que habite a mente dos indivíduos, mas sim um produto social com raízes profundas na sociedade. Combater o estigma e a discriminação gerados pela doença requer, portanto, medidas enérgicas – intervenções que penetrem nas reações superficiais para lidar com as estruturas subjacentes e as causas originais.

A natureza do estigma

No grego clássico, o termo "estigma" era empregado para descrever a marca de grupos proscritos como um sinal permanente de sua condição. As discussões mais recentes sobre o estigma, especialmente em relação ao HIV/aids, encontram seu ponto de partida no agora clássico trabalho de Goffman (1963), que definiu o estigma como "um atributo que é significativamente desonroso" e que inferioriza, aos olhos da sociedade, a pessoa que o possui.

Com base em pesquisas sobre pessoas que sofrem de doenças mentais, deformidades físicas, ou praticam o que costumava ser percebido como desvios de comportamento social, como, por exemplo a homossexualidade, Goffman argumentou que o indivíduo estigmatizado possui "uma diferença indesejável". O estigma é aplicado por meio de regras e sanções que resultam em uma "identidade deturpada" para a pessoa envolvida.

Em que pese a importância da formulação de Goffman em relação a esse problema, um entendimento adequado da estigmatização no contexto do HIV/aids requer uma reflexão cuidadosa sobre sua categoria analítica, bem como uma nova reflexão sobre a direção a que ela nos tem levado.

A ênfase de Goffman no estigma como um "atributo desonroso" levou muitas pessoas a entendê-lo como algo tangível, como um valor cultural ou individual. A ênfase na "diferença indesejável" que leva a uma "identidade deturpada" incentivou análises extremamente individualistas. Assim, o estigma entendido como um atributo negativo está vinculado às pessoas que, em razão de sua diferença, são desvalorizadas na sociedade.

A literatura de pesquisas sobre o estigma tem crescido em ritmo acelerado desde o estudo influente de Goffman. Grande parte dessas pesquisas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

é realizada por psicólogos sociais que examinaram a forma como os indivíduos criam categorias e as incorporam a crenças estereotípicas (ver Crocker, Major e Steele, 1998; Link e Phelan, 2001). No centro de muitas dessas pesquisas estão as percepções dos indivíduos e as conseqüências dessas percepções paras as interações sociais (Oliver, 1992). Muitos trabalhos também têm focalizado a formação de estereótipos como algo que os indivíduos fazem aos outros. Muito freqüentemente, o estigma é visto mais como algo inerente à pessoa estigmatizada do que como uma designação imputada ao indivíduo por terceiros (Link e Phelan, 2001).

Isso se traduz em conseqüências importantes para várias intervenções destinadas a aumentar a "tolerância" por parte de diferentes segmentos da população em relação às pessoas com HIV/aids. Por exemplo, têm se feito esforços para aumentar a empatia e o altruísmo e reduzir a ansiedade e o medo, ao se fornecer o que é visto como informações corretas, e desenvolver habilidades psicológicas consideradas essenciais para um gerenciamento mais eficaz das respostas emocionais supostamente desencadeadas pelo HIV/aids (Ashworth, Cheney e Clatts, 1994; Hue e Kauffman, 1998; Mwambu, 1998; e Soskolne *et al.*, 1993).

Essas análises e as intervenções que se seguem a elas apresentam inúmeras fragilidades significativas. Além de não reconhecerem a estigmatização como um processo no qual os indivíduos e as comunidades se envolvem, elas não levam em conta as estruturas sociais que atribuem um significado ao estigma relacionado com o HIV/aids. Numa cultura ou num cenário específicos, determinados atributos são dominados e definidos como desonrosos ou sem valor no contexto do HIV/aids. As "diferenças indesejáveis" e as "identidades deturpadas" não existem naturalmente, são criadas pelos indivíduos, pela sociedade. A estigmatização, portanto, descreve mais um processo sistemático de desvalorização do que algum tipo de entidade tangível.

Muito do estigma relacionado com o HIV/aids acentua e reforça preconceitos. Os países nas três Américas compartilham a convicção de que as pessoas atraíram o HIV/aids para si próprias por terem feito algo errado – geralmente devido a algum tipo de comportamento ligado a sexo ou a atividades ilegais e socialmente condenáveis, como por exemplo o uso de drogas injetáveis. Os homens infectados podem ser vistos como homossexuais ou bissexuais, ou como alguém que manteve relações sexuais com

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

prostitutas. As mulheres com HIV/aids são consideradas promíscuas, em que pesem as claras evidências de que, na maioria dos casos, as mulheres contraem a infecção por intermédio do marido ou de um parceiro regular.

A imagem que a mídia apresenta do HIV/aids – de uma "doença de mulher", uma "doença de prostitutas", uma "doença africana", ou uma "praga *gay*" – reforça esses estereótipos. Embora variadas, essas imagens não são aleatórias, mas sim moldadas para assegurar que o estigma relacionado com o HIV/aids favoreça e reforce as desigualdades sociais existentes, entre elas as relacionadas com riqueza, as que tornam a mulher inferior ao homem, as referentes à nacionalidade e etnia e aquelas ligadas à sexualidade e a diferentes formas de expressão sexual (Quadro 15.1).

Quadro 15.1 Como se produz o estigma relacionado com o HIV/aids

A aids é uma "doença de rico".	A aids é uma "doença de mulher" .	A aids é uma "doença africana".	A aids é uma "praga *gay*".
A aids é uma "doença de pobre". ⇧	A aids "é causada pelos homens". ⇧	A aids é uma "doença dos ocidentais". ⇧	A aids é "causada pelas prostitutas". ⇧
Estigma relacionado com HIV/aids			
⇧ Relações e divisões de classes	⇧ Relações e divisões de gênero	⇧ Relações e divisões de raça	⇧ Relações e divisões sexuais

O estigma relacionado com o HIV/aids está, portanto, ligado ao poder e à dominação na sociedade como um todo, e a estigmatização de indivíduos e grupos resultante do HIV/aids desempenha um papel central na produção e reprodução de relações de poder e controle. Essa forma de estigmatização faz com que alguns grupos se sintam desvalorizados e outros, de alguma forma, superiores. Em última análise, o estigma relacionado com o HIV/aids cria e reforça a desigualdade social.

A natureza da discriminação

As discussões sobre a discriminação raramente são estruturadas em relação a qualquer tradição teórica bem definida, mesmo quando a discriminação

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

é discutida, como freqüentemente acontece, juntamente com o estigma. O significado da discriminação é praticamente negligenciado, como se ele fosse óbvio em razão de seu mero uso corrente.

Embora muitos autores tenham se mostrado propensos a encarar a discriminação como uma expressão de etnocentrismo, ou como uma antipatia por aquilo de que não se gosta, análises mais recentes "têm se concentrado em padrões de dominância e opressão que são vistos como expressões de uma luta por poder e privilégio" (Marshall, 1998). Essa ênfase é útil para nos ajudar a refletir sobre a discriminação relacionada com o HIV/aids e sua contribuição para os processos de exclusão social.

O estigma é prejudicial não só em si próprio – uma vez que pode gerar sentimentos de vergonha, culpa e isolamento –, mas também porque pensamentos preconceituosos podem levar os indivíduos a fazer coisas, ou deixar de fazer coisas, que prejudicam outras pessoas ou lhes negam serviços ou direitos. Os funcionários de um hospital ou de uma instituição prisional, por exemplo, podem negar assistência médica a uma pessoa com HIV/aids. Ou os empregadores podem demitir um trabalhador com base em sua condição de portador do HIV. Esses atos constituem discriminação. Em resumo, a discriminação ocorre quando a diferenciação a que uma pessoa é submetida a leva a ser tratada de forma injusta e parcial pelo fato de pertencer – efetiva ou supostamente – a um grupo específico. A discriminação pode existir em vários níveis distintos, inclusive no nível do indivíduo, da comunidade ou da sociedade como um todo.

Em todo o mundo, as pessoas com HIV/aids (ou aquelas com suspeita de estarem infectadas pelo HIV/aids) têm sido submetidas à segregação em escolas e hospitais, a recusas em empregos, à negação do direito de se casar e desenvolver relações duradouras, à exigência de se submeterem a testes de HIV para viajar ou mesmo para retornar a seu país de origem, a ataques e até mesmo homicídio em razão de sua condição de soropositivas (Maluwa, Aggleton e Parker, 2002). As Américas não são exceção. O Boxe 15.1 apresenta apenas mais alguns exemplos recentes dos numerosos casos de discriminação, baseados em HIV/aids na região.

Devido à discriminação relacionada com o HIV/aids, os direitos dos portadores de HIV/aids e de sua família são freqüentemente violados, simplesmente porque se sabe ou se suspeita de que tenham HIV/aids. Essa violação dos direitos humanos aumenta o impacto negativo da epidemia em muitos níveis.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Boxe 15.1 Incidentes recentes de discriminação relacionada com o HIV/aids nas Américas

- Em Trinidad e Tobago, crianças com HIV/aids tiveram seu acesso negado à escola primária devido aos temores e ansiedade de alguns pais. "Discordo totalmente de que crianças com HIV freqüentem a escola com nossos filhos", teria dito uma mãe, recentemente, em um programa de entrevistas na televisão. Um outro entrevistado, reagindo à notícia de que duas crianças soropositivas estavam para ser admitidas na escola primária, sugeriu às autoridades que "construíssem uma escola (especial) para essas crianças". Ver http://www.aegis.com/news/ips/1999/ip990601.html

- No Chile, tem havido inúmeras denúncias de pessoas que estão perdendo o emprego quando sua condição de portador do HIV vem à tona. Machismo, homofobia, honra familiar e silêncio sexual estão entre os muitos fatores que têm supostamente contribuído para essa situação. A existência de um sistema de denúncias nacionais baseado em nomes parece ter exacerbado o problema. Ver http://www.aegis.com/news/bar/2000/br000511.html

- No Peru, um jogador de futebol, Eduardo Esidio, foi eliminado da equipe profissional do Clube de Esportes da Universidade, em janeiro de 1999, quando sua situação de soropositivo foi descoberta. Os diretores do clube alegaram que sua presença no vestiário representava um perigo para os demais jogadores e que outras equipes se recusariam a jogar contra eles. Ver http://www.aegis.com/news/ips/2000/ip001208.html

- No México, tem havido denúncias recentes de discriminação no sistema de saúde. A Comissão de Direitos Humanos recentemente puniu os funcionários do Hospital O'Horán, em Mérida, Yucatán, por sérias irregularidades na assistência médica prestada a pessoas com HIV/AIDS, inclusive a falta grave de assistência médica, a quebra de sigilo e a falta de respeito aos direitos humanos.

- Na Costa Rica, houve muito empenho em se transferir Minor Navarro, professor de uma escola em uma pequena comunidade próxima a São José, para uma nova função, quando sua situação de soropositivo veio a público. Navarro recusou a transferência e submeteu seu caso diretamente ao Ministério da Educação, que, inicialmente, recusou-se a agir. Após protestos de uma série de grupos, a Defensoría de los Habitantes do país interveio, exigindo que a decisão de transferir o professor fosse anulada.

- No Brasil, em que pese a amplamente reconhecida qualidade do Programa de DST/aids do Ministério da Saúde, a discriminação continua a ser sentida não apenas pelos portadores de HIV/aids, mas também por grupos suspeitos de terem contraído a epidemia. Alguns procedimentos de concursos para acesso ao serviço público exigem testes de HIV como parte dos exames médicos, e os candidatos com resultado positivo são reprovados.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

No nível do indivíduo, por exemplo, ela causa ansiedade e sofrimento – agravando ainda mais uma saúde já abalada. No nível da comunidade, ela leva famílias e grupos inteiros a se sentirem envergonhados, a ocultar sua associação com a epidemia e a se afastar da participação em respostas sociais mais positivas. E no âmbito da sociedade como um todo, ela reforça a crença equivocada de que condenar ao ostracismo e culpar as pessoas infectadas com HIV/aids é uma atitude aceitável.

Há um ciclo vicioso entre o estigma, a discriminação e a violação de direitos humanos, como mostra a Figura 15.1.

Figura 15.1 O ciclo vicioso do estigma, da discriminação e das violações de direitos humanos

Uma resposta baseada em direitos

Viver livre da discriminação é um direito humano fundamental baseado em princípios universais e perpétuos de justiça natural. Instrumentos internacionais e regionais básicos de direitos humanos, tal como a Convenção Americana de Direitos Humanos, proíbem a discriminação por motivo de raça, cor, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, condição econômica, nascimento, ou qualquer outra condição social.[4]

[4] O direito à não-discriminação está consagrado no Artigo 2 da Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, na Convenção

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

As resoluções 1999/49, 2001/51 e 2003/64 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas prevêem, de forma inequívoca, que "o termo 'ou outra condição' nas disposições sobre não-discriminação contidas nos textos internacionais sobre direitos humanos deve ser interpretado de forma a abranger a condição de saúde, inclusive o HIV/aids". Essas resoluções confirmam que a "discriminação do indivíduo em razão de sua condição de portador de HIV/aids, real ou presumida, é proibida pelas normas de direitos humanos vigentes". A discriminação contra pessoas portadoras – ou supostamente portadoras – de HIV/aids constitui, portanto, uma violação de seus direitos humanos.

Por que isso é importante e por que os elos entre estigma, discriminação e direitos humanos devem ser mais claramente reconhecidos e combatidos? Há duas razões principais. Primeiramente, como viver livre de discriminação é um direito humano, há um marco vigente para a responsabilidade e a responsabilização da ação. Isso não precisa ser novamente criado no contexto do HIV/aids. Os governos nacionais são responsáveis e devem não apenas zelar pela não-violação direta dos direitos humanos, mas também garantir condições que permitam aos indivíduos exercer seus direitos da forma mais plena possível. Quer o admitam abertamente ou não, os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos.

A obrigação de respeitar os direitos humanos exige que os Estados evitem a discriminação, direta ou indireta, nas leis, nas políticas ou na prática. A obrigação de proteger os direitos humanos exige que os Estados adotem medidas para evitar que terceiros pratiquem a discriminação (para garantir, por exemplo, a igualdade de direitos no acesso à assistência médica e a serviços relacionados com a saúde). E a obrigação de implementar os direitos humanos exige que os Estados adotem medidas legislativas, orçamentárias, jurídicas e promocionais, entre outras, para assegurar o desenvolvimento de estratégias, políticas e programas destinados a abordar a discriminação e garantir o pagamento de indenizações àqueles que a sofrerem.

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, na Convenção sobre os Direitos da Criança e na Carta Africana.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Em segundo lugar, um quadro de direitos humanos possibilita o acesso a mecanismos procedimentais e institucionais e a outros para garantir os direitos das pessoas com HIV/aids e combater e reparar a discriminação. Esse processo inclui sistemas jurídicos, comissões de direitos humanos, ouvidorias, comissões jurídicas e outros tribunais administrativos. As pessoas que praticam a discriminação por motivo de HIV/aids podem ser responsabilizadas por lei, e o reparo pode ser exigido, quando pertinente.

Mas isso não significa que um enfoque na discriminação inevitavelmente resultará em melhoria. Nem todos estão cientes de que a discriminação é ilegal. Os serviços jurídicos normalmente estão não apenas fora do alcance financeiro, como também distantes das comunidades mais vulneráveis. E pode haver problemas na obtenção de reparos para a violação de direitos. Entretanto, um ponto está absolutamente claro: um enfoque na discriminação propicia uma porta de entrada útil para responsabilizar aqueles cujas ações levem à discriminação e à violação dos direitos humanos.

O poder da comunidade

Conjuntamente com a aplicação da lei, há outros processos e mecanismos sociais que podem ser empregados no combate ao estigma e à discriminação relacionados com o HIV/aids. Alguns decorrem do poder que os indivíduos e as comunidades têm de lutar contra a desigualdade e a opressão. Na história do HIV/aids nas Américas, há numerosos exemplos de lutas comunitárias bem-sucedidas para educar e contestar estereótipos de crenças conflituosas; para combater as desigualdades, a discriminação e as violações de direitos humanos; e, mais recentemente, para expandir o acesso a medicamentos para o tratamento da doença.

A epidemia de HIV/aids se desenvolveu durante um período de rápida globalização, aliada a uma reestruturação radical da economia mundial e ao crescimento do "capitalismo da informação" (Castells, 1997a, 1997b). Essas mudanças têm sido caracterizadas por processos acelerados de exclusão social, juntamente com uma interação acentuada entre formas de exclusão tradicionais e outras, mais modernas.

O trabalho recente na transformação do sistema global, ao lado da economia política informacional, tem destacado a importância de identidades sociais para a experiência contemporânea. Pode haver alguns grupos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

ou pessoas que não possuam uma identidade social, seja ela autoconstruída ou atribuída por terceiros: pessoas idosas, de meia-idade ou jovens; negros, latinos ou brancos; lésbicas, *gays*, bissexuais ou heterossexuais; progressistas, centristas ou conservadores; pessoas saudáveis ou com HIV/aids ou qualquer outra doença, para citar apenas alguns exemplos.

Além de permitir o auto-entendimento, essas identidades fornecem a base para a ação social que se vale de uma posição comum na vida. Esse *insight* é útil quando se busca entender como as pessoas reagem à estigmatização. Um trabalho recente sobre identidade, quer autoconstruída ou imposta, ressaltou sua natureza mutante. Não raro, experiências de opressão deflagram resistência e a formação de identidades que buscam transformar as relações sociais vigentes (Hall, 1990).[5] A ocorrência desse processo não é menos provável no caso da estigmatização e da discriminação relacionadas com HIV/aids do que em outras formas de opressão contemporânea.

Castells (1997a, 1997b) distinguiu três tipos de identidade com relações de desigualdade: identidades legitimadoras, "introduzidas pelas instituições dominantes da sociedade para ampliar e racionalizar sua dominação perante os atores sociais"; identidades de resistência, "geradas por aqueles atores que estão em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação"; e identidades de projeto, formadas "quando os atores sociais, com base em qualquer material cultural à sua disposição, constroem uma nova identidade que redefine sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, buscam transformar a estrutura social global" (ver Figura 15.2).

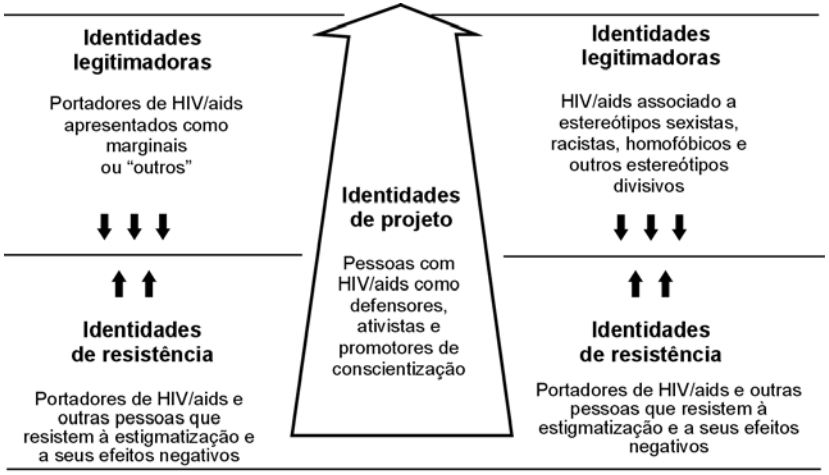
Essa estrutura tem muito a oferecer ao entendimento dos efeitos da estigmatização e da discriminação relacionadas com HIV/aids. Muitas das identidades legitimadoras associadas a HIV/aids acentuam divisões sociais de raça, classe, gênero e sexualidade. Elas transformam as pessoas com HIV/aids em outras pessoas – perigosas (mulheres, estrangeiros, pobres, *gays*) – que precisam ser controladas. Mas essa imposição de identidades não é incontestável, como mostra a experiência de organizações de portadores de HIV/aids em todo o mundo.

[5] Os movimentos de mulheres, movimentos sociais ligados à igualdade de raça e sexo e movimentos políticos populares em todo o mundo atestam esse potencial.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

As identidades de resistência surgem rapidamente, em resposta à estigmatização. Em todo o mundo, portadores de HIV/aids têm liderado esforços para contestar as identidades sociais negativas que lhes são pespegadas. Indivíduos e grupos (médicos, políticos, profissionais de saúde, professores, acadêmicos) uniram-se a essas pessoas em suas batalhas, incomodados com a representação negativa, de quase exclusão, dos portadores de HIV/aids.

Figura 15.2 Diferentes tipos de identidade nas relações baseadas na desigualdade



Em seus esforços para resistir aos efeitos da estigmatização, novas identidades de projeto foram formadas por meio do ativismo e do envolvimento com HIV/aids. Algumas ressaltam a centralidade das pessoas com HIV/aids, outras trabalham para prevenir o HIV e mitigar seu impacto (ver UNAIDS, 1999) e outras, ainda, contestam as ações dos governos e das empresas farmacêuticas internacionais no acesso às drogas.[6] Outras identidades de projeto têm sido forjadas no seio das famílias e das comunidades em todo o mundo, na medida em que as pessoas com HIV/aids compartilham sua condição de soropositivas com familiares e amigos, assim "revelando" a epidemia de novas formas (UNAIDS, 2002b).

[6] Ver http://www.globaltreatmentaccess.org.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Essas idéias oferecem importantes *insights* e caminhos para uma resposta eficaz à estigmatização e à discriminação relacionadas com o HIV/aids. Elas sugerem, por exemplo, que em determinadas circunstâncias a estigmatização e a discriminação podem deflagrar reações positivas de solidariedade e inclusão. Inúmeros exemplos desse processo podem ser vistos nas Américas (Boxe 15.2). Alguns dos exemplos mais drásticos de sucesso ocorreram quando se empreenderam esforços simultâneos para promover os direitos humanos dos portadores de HIV/aids, e desencadear o poder das comunidades oprimidas para reagir e assumir o controle de sua vida. Em nenhuma circunstância esse processo pode ser visto mais claramente do que no caso do acesso à medicação anti-retroviral.

Uma resposta multifacetada

Como o estigma e a discriminação não são objetos tangíveis ou eventos discretos – mas sim processos ligados a forças poderosas, enraizadas na estrutura da sociedade –, combatê-los com sucesso pressupõe reduzir suas manifestações de superfície e chegar às suas causas originais.

A aplicação da lei destinada a promover os direitos humanos dos portadores de HIV/aids tem muito a oferecer. Mas qualquer lei permanece inevitavelmente impotente, a menos que seja apoiada por valores, expectativas e ações da sociedade como um todo. Mudanças de valores culturais, atitudes sociais, movimentos sociais, bem como atos concretos de resistência em várias frentes são necessários para levar adiante o que pode ser descrito como uma resposta legalista que permanece não reconhecida e é amplamente desconhecida pelas populações, cujos direitos a lei deve garantir.

Muito freqüentemente, os esforços para reduzir o estigma e a discriminação têm se baseado em um modelo de "iluminismo liberal", em que aqueles que "sabem mais" intervêm para corrigir os maus pensamentos e as más ações de terceiros. Essa abordagem vê a mente daqueles que estão sendo educados como um recipiente vazio, esperando para ser preenchido com as boas idéias de especialistas em intervenção e comunicações. É desnecessário dizer que as pessoas raramente se interessam por essas abordagens.

Muito mais bem-sucedidos são os esforços para desencadear o poder de resistência das populações e comunidades estigmatizadas, que lhes permite reagir contra o que lhes causa sofrimento. Como indicaram Kaleeba *et al.*

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Boxe 15.2 Reações positivas de solidariedade e inclusão em casos de HIV/aids

- No México, o grupo comunitário Michoacanos Unidos por la Salud y contra el SIDA recentemente contestou, por intermédio de comissões de direitos humanos e de relevantes ministérios do governo, a decisão de um diretor de escola de proibir a filha de oito anos de uma mulher com HIV/aids de freqüentar a escola. A menina foi acusada de representar um risco de HIV/aids para os outros alunos, uma vez que estava perdendo seus dentes-de-leite. Por meio de ação civil concertada em diferentes frentes, o caso não apenas foi resolvido com sucesso, mas o apoio e a organização da comunidade foram fortalecidos no processo.

- Na Costa Rica, onde a resistência oficial à terapia anti-retroviral baseou-se na presunção de que era muito onerosa, um pequeno grupo de pessoas com aids – a Coalizão de Pacientes – manteve negociações com o governo durante um ano. Frustrado, o grupo apelou para a Suprema Corte em 1997, que o apoiou e obrigou o governo a começar a fornecer medicamentos anti-retrovirais aos portadores de HIV/aids. Hoje, um número substancial de costarriquenhos com aids recebe a terapia combinada. Ver: http://www.aegis.com/news/panos/1998/PS980901.html.

- Na Venezuela, uma combinação de ativismo e compromisso com os direitos humanos representou um progresso notável no acesso ao tratamento. Em 1997, a Acción Ciudadana Contra el Sida moveu uma ação em nome de 11 pessoas com HIV/aids, alegando que elas não estavam recebendo assistência médica adequada, uma violação de seus direitos à não-discriminação, à saúde, à igualdade, ao acesso à ciência e à tecnologia, e acesso à seguridade social garantidos pela Constituição, pela Convenção Americana de Direitos Humanos e por outras convenções assinadas e ratificadas pela Venezuela. Em maio de 1997, o tribunal confirmou a ação e determinou que o sistema de seguridade social fornecesse tratamento regular gratuito. Várias ações judiciais bem-sucedidas foram subseqüentemente movidas, inclusive ações contra o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde. Ver:http://www.aidslaw.ca/Maincontent/otherdocs/Newsletter/vol5no42000/carrascodurban.htm.

- No Brasil, a decisão de iniciar a produção local de medicamentos anti-retrovirais foi desencadeada em parte por ativismo comunitário. Em 1996, o Programa Brasileiro de DST/aids buscou tornar o acesso a medicamentos anti-retrovirais universalmente acessível a todos os cidadãos brasileiros. O direito a esses tratamentos foi garantido em uma nova lei, mas a capacidade de o governo fornecer o tratamento anti-retroviral a todos que dele necessitassem foi ameaçada pelo alto custo desses medicamentos, comprados de empresas internacionais. Com o apoio sólido de ativistas de grupos de aids e de organizações comunitárias, o governo vem adotando uma política agressiva para produzir localmente, em empresas estatais, medicamentos que não estão protegidos por restrições internacionais de patente, reduzindo significativamente o custo do tratamento (Rezende e Rey, 1999; Passarelli e Terto, 2002).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

(2000), é o poder da comunidade para resistir e assumir o controle que, em muitos países, tem propiciado os maiores avanços contra a epidemia.

A importância dessas abordagens está bem documentada, especialmente nas Américas, onde uma longa tradição de educação popular em matéria de saúde e desenvolvimento social tem fornecido uma base sólida para a formulação de programas destinados a promover a conscientização, afirmar poderes e mobilizar comunidades. Uma lição fundamental desse trabalho tem sido a importância de se enfrentar diretamente o estigma e a discriminação relacionados não apenas com HIV/aids, mas também com outras formas de desigualdade e exclusão social que marginalizam as pessoas mais vulneráveis à infecção por HIV.

Mas o que são essas abordagens e como elas funcionam? Em São Paulo, pesquisas recentes mostraram que intervenções eficazes para prevenir o HIV/aids entre os jovens no interior da cidade requerem, inicialmente, o enfrentamento de questões relacionadas com a pobreza e a marginalização econômica, com o estigma e a discriminação associados ao fato de a pessoa ser um migrante do Nordeste, uma região pobre do país, e com as relações desiguais de poder e as normas associadas ao gênero na cultura brasileira. Ao abordar essas outras questões, bem como o HIV/aids, os profissionais dedicados à promoção da saúde têm demonstrado o potencial do que pode ser descrito como um tipo de pedagogia comunitária como a base essencial para uma resposta mas eficaz ao HIV/aids (Paiva, 2000).

Este é o momento para se tirar proveito da evidência empírica e da estrutura conceitual aqui articulada, com o propósito de desenvolver novos modelos para a defesa e a mudança social em resposta à estigmatização e à discriminação relacionadas com o HIV/aids e à violação de direitos humanos que as acompanha. Quais seriam esses novos modelos? Se a defesa dos direitos humanos e a ação e mobilização comunitárias em prol da mudança social são um importante elemento dessa abordagem, elas devem tomar seu lugar ao lado de intervenções estruturais ou ambientais para transformar o contexto mais amplo no qual os indivíduos e as comunidades vivem, na medida em que respondem ao HIV/aids (Sweat e Dennison, 1995; Parker, Easton e Klein, 2000).

Embora as pesquisas tenham mostrado que os resultados da mudança de atitudes em relação à estigmatização por meio da indução da empatia ou de outras intervenções terapêuticas e psicológicas tenham sido, na melhor

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

das hipóteses, limitados (Parker e Aggleton, 2002), as intervenções de política em uma variedade de cenários têm mostrado eficácia real na mudança das ações e dos comportamentos das pessoas. A proteção jurídica às pessoas com HIV/aids, o monitoramento de violações de direitos humanos e a aplicação e correção efetivas de mecanismos são formas poderosas para mitigar os piores efeitos das relações desiguais de poder, da desigualdade social e da exclusão que constituem a fonte da estigmatização e da discriminação relacionadas com o HIV/aids.

Nos países das três Américas, há uma grande necessidade de apoio aos centros comunitários de assistência jurídica e a outros serviços dessa natureza, com vistas a combater os casos de discriminação e o abuso em relação aos direitos humanos. Em vista do grande estigma já associado ao HIV/aids, esses serviços jurídicos devem ser capazes de garantir aos indivíduos sigilo e respeito. Basear esses serviços jurídicos em organizações de apoio aos portadores de HIV/aids ou em outras organizações comunitárias pode ser uma forma de desenvolver confiança, especialmente nos casos em que essas organizações já são respeitadas pelas pessoas com as quais trabalham.

Entretanto, além disso, há a necessidade urgente de apoio às instituições de assistência jurídica existentes no desenvolvimento de uma abordagem do HIV/aids, baseada nos direitos humanos e na criação de cooperativas jurídicas especializadas em questões relacionadas com o HIV/aids.[7] O treinamento dos membros de associações de portadores de HIV/aids em questões de direitos humanos e HIV/aids também é importante, para que essas associações possam prestar serviços paralegais, aconselhamento e apoio internos.

Mais uma vez, há uma forte evidência da importância desses programas, especialmente no Brasil, onde os primeiros serviços de assistência jurídica criados no final dos anos 1980 por organizações comunitárias, tais como o Grupo Pela VIDDA, no Rio de Janeiro, e GAPA, em São Paulo, foram fundamentais para proteger os direitos de clientes individuais e influenciar a jurisprudência de uma forma mais generalizada e que se traduza na garantia do acesso de todos os cidadãos à assistência médica (Ventura, 1999).

[7] Exemplos dessas cooperativas são Alter Law, nas Filipinas, e Lawyers Collective HIV/aids Unit em Mumbai, Índia. Trata-se de grupos de advogados especializados em casos envolvendo HIV/aids, que prestam serviços jurídicos gratuitos nessa área.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Esse trabalho ajudou a fornecer a base legal para o bem-conceituado programa de acesso a tratamento, que é garantido por lei mas repousa nos direitos fundamentais juridicamente estabelecidos em mais de uma década de trabalho de assistência jurídica. Essas inovações importantes foram posteriormente institucionalizadas na própria estrutura do Estado, por meio de atividades de vigilância de direitos patrocinadas pelo governo, como por exemplo a Rede Nacional de Direitos Humanos sobre HIV/aids do Ministério da Saúde (Ventura, 1999).

Em vista dos vínculos estreitos entre estigma, discriminação e direitos humanos, é importante que se tenha em mente a necessidade de estratégias complementares para prevenir a estigmatização de pessoas com HIV/aids, bem como de ações para contestar, abordar ou corrigir a situação quando o estigma persiste e é exacerbado por ações discriminatórias que resultam na negação de direitos e serviços aos indivíduos e, assim, em violações dos direitos humanos.

Juntamente com uma nova ênfase na mobilização comunitária, as intervenções estruturais destinadas a promover uma abordagem baseada em direitos humanos para reduzir a estigmatização e a discriminação relacionadas com HIV/aids devem receber alta prioridade. Apenas dessa forma o clima social pode ser modificado de modo tal que a estigmatização e a discriminação não sejam mais aceitas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Internacional para o Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID). "Combating HIV/AIDS Stigma, Discrimination and Denial: What Way Forward?" Documento conceitual da USAID. 23 de junho de 2000, Washington, D.C. Não publicado.

Altman, D. *Power and Community: Organizational and Cultural Responses to AIDS*. Londres: Taylor and Francis, 1994.

Ashworth, C. S., M. Cheney, M. Clatts, *et al.* "An Experimental Evaluation of an AIDS Education Intervention for WIC Mothers". *AIDS Education and Prevention* 6(2): 154-62, 1994.

Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA). *HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Implications for Action.* Rio de Janeiro: ABIA, 2002.

Biancarelli, A. "Gays farão campanha contra violência". *Folha de S. Paulo*. 14 de fevereiro de 2000, pp. 4-6.

Castells, M. *The Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997a.

———. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997b.

Crocker, J., B. Major, e C. Steele. "Social Stigma", em D. T. Gilbert e S. T. Fiske (editores). *The Handbook of Social Psychology.* Vol. 2. Boston: McGraw-Hill, 1998.

Daniel, H. e R. Parker. *Sexuality, Politics and AIDS in Brazil*. Londres: Falmer Press, 1993.

Freire, P. *The Pedagogy of the Oppressed*. Nova York: Continuum, 1970.

Goffman, E. *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*. Nova York: Simon and Schuster, 1963. Republicado em 2000.

Hall, S. "Cultural Identity and Diaspora", em J. Rutherford (editor), *Identity: Community, Culture, Difference*. Londres: Lawrence and Wishart, 1990.

Hue, L. e C. Kauffman. "Creating Positive Attitudes Toward Persons Living with HIV/AIDS Among Young People in Hostile Environments". Documento apresentado na Conferência Internacional sobre Aids, 28 de junho-3 de julho de 1998, Genebra.

Kaleeba, N., J. Kadowe, D. Kalnaki e G. Williams. *Open Secret: People Facing up to HIV and AIDS in Uganda.* Oxford: ActionAid, 2000.

Link, B. G., and J. C. Phelan. "Conceptualizing Stigma". *Annual Review of Sociology* 27: 363-85, 2001.

Maluwa, M., P. Aggleton e R. Parker. "HIV/AIDS Stigma, Discrimination and Human Rights – A Critical Overview". *Health and Human Rights* 6(1): 1-15, 2002.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Mann, J. Declaração em *briefing* informal sobre a aids à 42ª Sessão Geral da Assembléia-Geral das Nações Unidas. 20 de outubro de 1987, Nova York.

Marshall, G. *Oxford Dictionary of Sociology*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

Mwambu, W. "Knowledge, Attitudes and Practices of Housegirls on HIV/STDs Transmission and Risk Factors". Documento apresentado na Conferência Internacional sobre AIDs, 28 de junho-3 de julho de 1998, Genebra.

Nações Unidas. "Secretary-General Proposes Global Fund for Fight Against AIDS and Other Infectious Diseases". Declaração à Cúpula Africana sobre HIV/Aids, tuberculose e outras doenças infecciosas, abril de 2001. Abuja. Em: http://www.un.org/ga/aids

Oliver, M. *The Politics of Disablement*. Basingstoke: Macmillan, 1992.

Organização da Unidade Africana (OUA). *"Abuja Declaration on HIV/AIDS, Tuberculosis and Other Infectious Diseases"*. 2001. OUA/SPS/Abuja3. Em: http://www.un.org/ga/aids

Paiva, V. "Gendered Scripts and the Sexual Scene: Promoting Sexual Subjects among Brazilian Teenagers", em R. G. Parker, R. M. Barbosa e P. Aggleton (editores). *Framing the Sexual Subject: The Politics of Gender, Sexuality, and Power.* Los Angeles: University of California Press, 2000.

Parker, R. e P. Aggleton. "HIV- and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Implications for Action". *Social Science and Medicine* 57(1): 13-24, 2002.

Parker, R., D. Easton e C. Klein. "Structural Barriers and Facilitators in HIV Prevention: A Review of International Research". *AIDS* 14 (Supplement 1): S22-S32, 2000.

Passarelli, C. e V. Terto, Jr. "Good Medicine: Brazil's Multifront War on AIDS". *NACLA Report on the Americas* 35(5): 35-42, 2002.

Patton, C. *Sex and Germs: The Politics of AIDS*. Boston: South End Press, 1985.

Piot, P. Relatório do Diretor Executivo. Diretoria de Coordenação do Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids, 14-15 de dezembro de 2000, Rio de Janeiro.

Projeto Horizons. "Interventions to Reduce HIV/AIDS Stigma: What Have We Learned?" Projeto Horizons, Washington, D.C., 2000.

———. "HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination and an Agenda for Action". Projeto Horizons, Washington, D.C., 2001.

Rezende, H. e V. Rey. "A vida por um frasco de remédios". *Correio Brasiliense* (9 de setembro de 1999, 15.

Sontag, S. *AIDS and Its Metaphors*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 1988.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Soskolne, V., R. Shtarkshall, D. Chemtov e H. Rosen. "Immigrants from a Developing Country in a Western Society: Evaluation of an HIV Education Program". Documento apresentado na Conferência Internacional sobre a AIDS, 6-11 de junho de 1993, Berlim.

Sweat, M. e J. Dennison. "Reducing HIV Incidence in Developing Countries with Structural and Environmental Interventions". *AIDS* 9 (Supplement A): S225-57, 1995.

UNAIDS (Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids). "From Principle to Practice. Greater Involvement of People Living with or Affected By HIV/AIDS". Genebra, 1999. Em: http://www.unaids.org/publications/documents/persons/una9943e.pdf.

———. "HIV- and AIDS-Related Stigmatization, Discrimination and Denial: Forms, Contexts and Determinants". Estudos de Pesquisas de Uganda e da Índia. UNAIDS, Genebra, 2000.

———. "Determinants of AIDS-Related Discrimination, Stigmatization and Denial in Uganda". UNAIDS, Genebra, 2001.

———. *HIV/AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Basis for Action.* Genebra: UNAIDS, 2002a.

——. "Opening Up the HIV Epidemic". UNAIDS, Genebra, 2002b. Em: http://www.unaids.org/publications/documents/epidemiology/surveillance/JC485-Opening-E.pdf.

Ventura, M. "Direitos humanos e aids: o cenário brasileiro", em R. Parker, J. Galvão e M. S. Bessa (editores), *Saúde, Desenvolvimento e Política: Respostas frente à Aids no Brasil*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora 34/ABIA, 1999.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 16

Organização política baseada em etnia e raça na América Latina

Eva T. Thorne

A organização e a mobilização políticas baseadas em etnia e raça são cruciais para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes nos países da América Latina e do Caribe. O presente capítulo focaliza lições para formuladores de políticas e grupos da sociedade civil, extraídas da experiência nas Américas Central e do Sul, com o objetivo de auxiliar os governos regionais e os organismos internacionais de desenvolvimento na formulação tanto de uma agenda de políticas públicas, como de uma estratégia para abordar as necessidades dos grupos marginalizados.

Dois conjuntos de questões são abordados. O primeiro diz respeito à capacidade de grupos afro-descendentes e indígenas de articular suas demandas de forma que elas influenciem as políticas públicas. O segundo está relacionado com as instituições governamentais que são alvo da mobilização étnica e racial. Em que condições os órgãos públicos respondem positivamente à mobilização política étnica e racial? Sem entender os fatores institucionais que permitem a internalização e o processamento das demandas dos grupos, será difícil explicar iniciativas políticas baseadas em raça.

A abordagem desses dois conjuntos de questões propiciará o entendimento da dinâmica da reforma política, que por sua vez pode contribuir para orientar os formuladores de políticas dos organismos internacionais de desenvolvimento e dos governos na identificação de iniciativas de política, de agências de implementação e dos atores da sociedade civil mais bem aparelhados para promover a inclusão social na região.

A mobilização de indígenas e afro-descendentes desempenhou um papel central no desenvolvimento dos resultados de políticas públicas, colocando

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

seus temas nas agendas dos governos, modificando seus discursos e até mesmo formulando políticas públicas que abordam, especificamente, as questões étnicas. Entretanto, a mobilização não tem sido tão eficaz no sentido de assegurar a implementação dessas políticas ou a fiscalização do cumprimento de leis. Outras considerações devem ser suscitadas para assegurar que as políticas, os programas e as leis cumpram os objetivos a que se propõem.

O papel do governo

A falta de recursos financeiros para a implementação de procedimentos burocráticos é um obstáculo crucial à formulação de políticas públicas específicas sobre raça e etnia. Na prática, a mera existência dessas políticas não se traduz, necessariamente, em resultados. Para administrar as políticas e os programas definidos, é preciso contar com funcionários adequadamente treinados e sensibilizados. Também são indispensáveis mecanismos de responsabilização mútua, para ajudar a garantir que os beneficiários utilizem apropriadamente os recursos oriundos de instituições governamentais. Além disso, a representação da sociedade civil nos órgãos públicos responsáveis pela implementação de políticas promoveria a responsabilização por parte do governo.

Em alguns casos, os governos latino-americanos têm respondido de forma eficiente à mobilização étnica e racial, com iniciativas que vão da definição de agendas à implementação de novas políticas. As reformas destinadas a abordar a exclusão social por motivos raciais e étnicos têm sido bem-sucedidas em determinadas condições. Em primeiro lugar, leis e legislações adequadas são cruciais, tais como as que envolvem o direito à terra, à educação bilíngüe e ao reconhecimento cultural. Igualmente importante é a capacidade institucional que engloba os aspectos financeiros, gerenciais e técnicos das agências de implementação. Finalmente, outro elemento importante é a demanda dos eleitores – em que a mobilização política, étnica e racial pode ser eficaz. Os governos têm respondido à pressão, à defesa e às ações diretas de grupos étnicos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

O papel dos grupos raciais e étnicos

Em geral, os grupos étnicos e raciais que têm contribuído para a criação e implementação de políticas públicas são bem organizados. Entre esses grupos destacam-se a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) e outras organizações indígenas daquele país; vários grupos garífunas em Honduras; os *kunas*, no Panamá; e diversas organizações afro-brasileiras. Essas organizações têm gerenciado assuntos tanto financeiros quanto institucionais. A mobilização por meio de passeatas, comícios e outras formas de protesto não-violentas também podem ser cruciais para a formulação de políticas públicas. Mas a implementação exige uma defesa política mais sustentada, via canais institucionalizados. Algumas vezes, ações diretas adicionais servem a esse propósito, mas não substituem o engajamento político formal e efetivo, que por sua vez depende, em grande parte, da capacidade interna e do grau de sofisticação política dos grupos envolvidos.

Há diferenças entre as mobilizações políticas dos grupos indígenas e afro-descendentes. O movimento pelos direitos indígenas na América Latina (especialmente no Chile, na Colômbia e no Equador) vem sendo desenvolvido há mais de 20 anos, está mais bem organizado nos âmbitos tanto nacional quanto internacional e é mais sofisticado, em termos políticos, do que o de seus correspondentes afro-descendentes.[1] A mobiliza-ção política de afro-descendentes começou, efetivamente, no final da década de 1980 e início da década de 1990, embora o processo tenha uma história mais longa no Brasil.

Obstáculos às políticas públicas focalizadas

Um dos obstáculos mais significativos à formulação e implementação de políticas públicas focalizadas é a resistência insistente da sociedade em lidar com questões relacionadas a etnia e raça. Embora essa resistência esteja diminuindo gradualmente, a abordagem latino-americana ainda tende a dedicar atenção insuficiente às questões de raça na explicação das desigual-

[1] Para mais informações sobre a conquista de direitos indígenas no Chile, Colômbia e Equador, consultar Brysk (2000).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

dades observadas nos resultados sociais e políticos entre diferentes grupos. A tendência é reduzir a raça a uma classe e minimizar a extensão e o impacto da discriminação racial. Quando as antipatias raciais são reconhecidas, elas são vistas, de forma difusa, como relativamente benignas.[2] Essa visão impede o desenvolvimento de prescrições políticas e de respostas programáticas à discriminação racial e étnica.

A neutralidade que o Estado latino-americano tenta demonstrar na construção da identidade nacional é desmentida pela resposta diferenciada que dá aos grupos sociais e políticos. Seu papel não é meramente reativo. Ao contrário, ele desempenha um papel fundamental e crucial na formação de identidades raciais (Nobles, 2000; Marx, 1998). Ao fazê-lo, os Estados podem restringir a organização política e social baseada na identidade.[3] Os dados mostram, claramente, que a discriminação baseada na cor da pele é um fenômeno econômico, social e político real (ver Lovell, 1999; Lovell e Wood, 1998; Hasenbalg, 1979; do Valle Silva, 1994; da Silva, 1994). A formulação de políticas, de leis e de programas destinados a abordar essa situação é tanto imperativa quanto factível, e não deve ser refém de debates infindáveis sobre categorização.

Compreender os resultados de políticas públicas

É necessário delinear um quadro de políticas públicas para entender o impacto da mobilização de indígenas e afro-descendentes na promoção da formulação e implementação de políticas públicas focalizadas. A formulação e a implementação de políticas podem, de uma maneira geral, serem entendidas como um processo que compreende três fases, que, embora sobrepostas, são analiticamente distintas: agenda, decisão e implementação. A fase da agenda é o processo pelo qual uma questão de política é levantada e incluída na agenda de formulação de políticas de um governo ou de uma instituição política. A fase de decisão envolve a tomada de decisão sobre uma questão de política. A fase de implementação implica a concretização

[2] Sobre a declaração relativa à natureza benigna e harmoniosa das relações de grupo, consulte Freyre (1986).

[3] Para uma análise de como essas questões afetam a representação política dos negros no Brasil, consulte Johnson (1998).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

da decisão.[4] Essa é a fase mais importante, já que envolve, por definição, a alocação de recursos para os grupos aos quais se destina uma determinada política.

As políticas podem percorrer todo o processo ou ser interrompidas em qualquer ponto. Há várias formas pelas quais a mobilização político-étnica-racial pode influenciar a formulação de políticas. Em primeiro lugar, a mobilização pode, efetivamente, suscitar uma questão em cenários públicos que propiciem oportunidades para o debate, contribuindo, assim, para a abordagem de problemas e a definição de agendas. Em segundo lugar, o debate freqüentemente influencia os atores do Estado a emitir declarações públicas que podem influenciar os processos burocráticos do Estado. Finalmente, a mobilização pode resultar em benefícios reais para grupos raciais e étnicos. Como mostra essa cadeia de influência, a mobilização pode levar à implementação bem-sucedida de políticas públicas.

As políticas criam marcos de referência, incentivos e mecanismos de responsabilidade tanto para defensores quanto para adversários. Grupos da sociedade, defensores de políticas nas esferas do governo e adversários da reformulação de políticas podem se valer das políticas para promover suas agendas políticas. As políticas ajudam a fomentar a responsabilidade, alavancando e dando credibilidade tanto aos grupos prejudicados quanto aos promotores internos da reforma. A responsabilidade é difícil de ser obtida na ausência de um ponto de referência institucional acordado para sua avaliação. As instituições podem ser contestadas mais prontamente quando há um padrão a ser observado e, especialmente, ética profissional entre os funcionários. As políticas são esses padrões, ou melhor, essas normas.

As políticas também fornecem a base para a contramobilização. Para os adversários da reforma, as políticas podem propiciar pontos de referência para reações negativas, baseadas em argumentos sobre os motivos pelos quais uma política é insustentável e como ela pode ser alterada – enfraquecida – para se tornar mais "eficiente". No Brasil, por exemplo, as populações indígenas obtiveram progressos reais no direito à terra no final da década de 1980 e início dos anos 1990. A contramobilização motivada

[4] Sobre os conflitos envolvidos no processo de formulação de políticas, consulte Thomas e Grindle (1990).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

pelos interesses de proprietários de terras e empreendedores privados e públicos, entre outros, contribuiu para a omissão do governo na expansão e proteção de reservas indígenas.

A implementação de políticas étnicas dirigidas aos afro-colombianos é outro exemplo. Após o progresso significativo verificado em meados da década de 1990, o atual governo do Presidente Álvaro Uribe reduziu os compromissos do governo com a implementação da Lei 70 e de outras políticas para os afro-colombianos.

Casos temáticos da América Latina: direito à terra e reforma do censo

Os estudos temáticos realizados pelos países latino-americanos mostram tanto as possibilidades quanto os limites da mobilização político-étnica-racial. Em alguns casos, a mobilização resultou na formulação de políticas públicas, mas não na sua implementação. Em outros, a mobilização de grupos não teve nenhum impacto na formulação de políticas. Os casos não tentam cobrir todos os países, mas representam a diversidade de experiências.

Para os grupos indígenas, a mobilização tem, freqüentemente, se concentrado na afirmação de uma identidade separada, distinta; nos direitos territoriais e na autonomia; na disponibilidade e no uso de recursos naturais; e na educação bilíngüe. Os grupos afro-descendentes, ao contrário, têm se mostrado propensos a focalizar políticas públicas decorrentes do reconhecimento da discriminação racial. Esses grupos promoveram campanhas em torno das categorias dos censos, de políticas de ação afirmativa e do reconhecimento constitucional dos direitos à terra para grupos rurais, descendentes de escravos.

Direitos dos afro-descendentes à terra

A reforma constitucional se tornou parte integrante do cenário de políticas na América Latina, na medida em que a democratização varreu a região nos anos 1980. Embora esses documentos tenham freqüentemente cultuado, legalmente, encraves autoritários que deram forma aos regimes democráticos emergentes, eles também continham elementos que reafirmavam as pro-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

messas de promover interesses populares. O reconhecimento dos direitos dos afro-descendentes à terra foi um exemplo importante. O artigo 68 das disposições transitórias da Constituição brasileira de 1988 reconhece as reivindicações de terras por parte das comunidades de descendentes de quilombolas.[5] A Constituição da Colômbia reconheceu os direitos dos afro-descendentes à terra na costa do Pacífico em 1991, por meio do artigo transitório 55, e a posterior aprovação da Lei 70, em 1993.[6] O artigo 83º da Constituição do Equador de 1998 concedeu à população afro-equatoriana direitos sobre terras ancestrais. Em Belize, na Guatemala, e em Honduras, o povo garífuna é igualmente reconhecido. Essa população tem a condição de autóctone ou de "semelhante aos indígenas", com base em seu idioma e cultura próprios e tradicionais, bem como em sua descendência indígena. Os crioulos da Nicarágua ocupam uma posição semelhante baseada em seu relacionamento histórico com os misquitos e outros povos indígenas do Reino e da Reserva Misquita.

Em todos esses países, a mobilização política dos negros – embora freqüentemente promovida por grupos relativamente pequenos de ativistas urbanos – contribuiu para as reformas constitucionais.

Várias comunidades no Brasil, Colômbia, Equador e Honduras obtiveram sucesso até mesmo na tradução da reforma constitucional em títulos efetivos de terra, que são freqüentemente coletivos. Os títulos coletivos correspondem aos títulos comunais, freqüentemente concedidos a grupos indígenas e a organizações comunitárias que representam comunidades afro-descendentes numa determinada área geográfica.[7]

A lógica jurídica subjacente às reivindicações étnicas pela terra pode tanto afirmar poderes quanto excluir – afirmando poderes na medida em

---

[5] Sobre as abordagens antropológicas de quilombos, consulte de Almeida (1996). Sobre titulação, consulte a Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses (1996) e *O Estado do Maranhão* (1996). Sobre uma análise das relações bem-sucedidas do governo com os quilombos, consulte Morrison (1997).

[6] Para mais informações sobre afro-colombianos, consulte Arocha (1992) e Cifuentes (1993). Mais dados sobre titulação de terras de populações negras em Choco podem ser obtidos no Ministerio del Medio Ambiente e no INCORA (1999). Sobre uma perspectiva dos ativistas de base, consulte Murrain (1998).

[7] Ao contrário dos títulos comunais, os títulos coletivos geralmente não contêm disposições sobre autogoverno local.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

que aceita a legitimidade de identidades comunitárias profundamente enraizadas e etnicamente distintivas, e excluindo ao exigir uma "prova" étnica e histórica rígida, que traça fronteiras potencialmente polêmicas nas comunidades e entre elas, excluindo várias comunidades incapazes de produzir uma documentação aceitável. A questão aqui é que, na melhor das hipóteses, as reformas governamentais são freqüentemente parciais. Esse conjunto de exigências contrasta de forma surpreendente com os direitos a terras indígenas. Não são exigidas provas, e há disposições mais abrangentes para os grupos indígenas, inclusive o direito ao autogoverno local.

Disposições nacionais sobre representação e inclusão devem ser criadas nos níveis local, regional e internacional, por meio de conflitos e, às vezes, até mesmo de lutas externas violentas.[8] Campanhas bem-sucedidas em prol dos direitos dos afro-descendentes à terra resultaram do trabalho de organizações comunitárias bem organizadas que se alinharam com atores mais poderosos, tanto vertical quanto horizontalmente. As comunidades afro-descendentes rurais se beneficiaram, em particular, do movimento transnacional de direitos indígenas.[9] A exemplo dos povos indígenas, os afro-descendentes rurais se posicionaram como um grupo étnico distinto na sociedade nacional e também como protetores do meio ambiente. Os afro-descendentes rurais se apropriaram, com sucesso, da estrutura organizacional do movimento indígena (McAdams, McCarthy e Zald, 1996).

Várias lições emergem dessa análise. Em primeiro lugar, a reforma constitucional – que surgiu, em grande medida, da mobilização afro-descendente – desempenhou um papel central ao ampliar o reconhecimento, por parte do governo, dos direitos dos afro-descendentes à terra. Em segundo lugar, a mobilização política de grupos indígenas beneficiou os afro-descendentes, que empregaram suas estratégias e táticas e, indiretamente, alavancaram sua internalização. Esse aspecto é particularmente importante

[8] Sobre os diferentes aspectos da democratização rural, consulte Fox (1990).

[9] Sobre as experiências específicas dos países e da região, consulte Van Cott (1994). Para uma análise das origens e do desenvolvimento do movimento de direitos indígenas na América Latina, consulte Brysk (2000). Para uma discussão de como as reformas neoliberais contribuíram para a mobilização de povos indígenas, consulte Yashar (1999).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

porque mostra as possibilidades e os limites de uma mobilização política no nível nacional. Ao angariar apoio internacional, os afro-descendentes puderam exercer pressão política sobre os governos nacionais, a fim de forçá-los a conceder titulações de terras.

Reforma do censo

Esta seção examina as experiências de diversos países com os censos, a fim de determinar o motivo pelo qual perguntas sobre raça – em especial sobre a ancestralidade africana – foram ou serão incluídas nos censos nacionais. Em alguns países com números significativos de indivíduos de descendência africana, como por exemplo a Venezuela, a Constituição proíbe a inclusão de perguntas sobre origem racial em censos nacionais.

Brasil. O principal enfoque da estratégia do movimento afro-brasileiro inclui desenvolvimento de uma base eleitoral que se identifique como negra. Os ativistas afro-descendentes argumentam que o Brasil é um país negro. Entretanto, essa alegação não se reflete nos números dos censos. No início dos anos 1990, os ativistas desenvolveram uma estratégia para modificar a forma como os censos apresentavam as perguntas sobre origem (Nobles, 2000). Esses ativistas promoveram campanhas para incentivar os brasileiros a optar por uma cor mais escura no formulário do censo e pressionaram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no sentido de que os itens raça e cor fossem incluídos no formulário do censo. Os ativistas queriam que os brasileiros se ativessem às origens raciais e não à aparência física. A linha de pensamento era que os brasileiros tendiam a se identificar como "brancos" ou a se incluir em outra categoria de não-negros, o que aumentava o número oficial de brasileiros brancos. Argumentou-se que uma campanha censitária incentivando os brasileiros a se identificar com suas raízes africanas produziria uma contagem mais precisa do número de afro-descendentes, além de aumentar a base eleitoral do movimento.

No final, o IBGE não atendeu a todas as demandas da campanha. Os termos "raça" e "indígena" foram acrescentados, e a pergunta passou a ser "Qual é sua raça ou cor?" O termo "raça" aplicava-se apenas a povos indígenas, e esse grupo foi destacado para fins de identificação racial apenas porque o Banco Mundial exigia essa informação para ajudar a desenvolver

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

a iniciativa de titulação de terras (Nobles, 2000, p. 7). Assim as categorias disponíveis aos brasileiros no formulário do censo eram branca, parda (a categoria "mista"), preta (não negra, mas sim preta, termo empregado para objetos), amarela (geralmente para os indivíduos de descendência asiática) e indígena (os indígenas anteriormente eram contabilizados como pardos).

Colômbia. O censo nacional da Colômbia inclui perguntas sobre origem racial. O envolvimento de grupos afro-colombianos e indígenas na política dos censos começou em 1991, como parte de um processo mais abrangente de democratização e redação de uma nova constituição. Os grupos indígenas tinham representação direta na Assembléia Constituinte (com duas cadeiras reservadas no Senado colombiano). Os afro-colombianos dependiam de seus laços políticos e culturais com os grupos indígenas para promover suas demandas no nível regional e nacional.

A participação de organizações afro-colombianas e indígenas desempenhou um papel fundamental na aceitação, em 1993, de suas reivindicações no sentido de sua inclusão no censo nacional. O processo foi favorecido pela descentralização, que exigia a transferência de recursos para as reservas indígenas (*resguardos*). Isso, por sua vez, requeria a coleta de dados sobre suas populações.[10]

Entretanto, uma significativa controvérsia ainda persiste em relação à redação da pergunta. Há uma fusão de categorias. "Afro-colombianos" geralmente são os afro-descendentes da costa do Pacífico, cujos direitos e proteção especiais são garantidos pela Constituição colombiana. O termo de uma maneira geral não se aplica ao restante da população negra, que está mais integrada à sociedade nacional. A imposição de que o termo "afro-colombiano" abranja toda a população negra pode se mostrar problemática para fins de criação de bases eleitorais. Uma abordagem mais flexível que reconheça a história de miscigenação do país poderia ser politicamente mais útil e acessível para a população negra do país. Alguns ativistas afro-colombianos querem a ampliação do número de grupos étnicos, enquanto outros optam por uma pergunta simplificada que

[10] Correspondência pessoal com Carlos Medina, outubro de 2000.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

relacione as possibilidades (tais como mulato, negro e afro-colombiano) separadamente. Não está claro qual será a decisão do órgão responsável pelo recenseamento.

Costa Rica. Até o censo de 2000, o governo da Costa Rica não fazia perguntas sobre raça, mesmo em pesquisas por amostra de domicílios.[11] O último censo a registrar informações sobre raça ou cor ocorreu em 1950. É difícil encontrar dados sobre a composição racial do país. Os dados que porventura existiram durante aquele período de 50 anos foram gerados por instituições de fora da Costa Rica, como por exemplo o Grupo de Minorias Raciais da Inglaterra (Allen, 2000, p. 4). Os esforços para coletar dados por origem racial têm sido prejudicados pela política oficial do governo, que considerou essas atividades discriminatórias. Essa alegação baseava-se no artigo 33 da Constituição da Costa Rica, que afirma que todas as pessoas são iguais perante a lei e que a discriminação contra a dignidade humana não será tolerada. Além disso, o país adota, informalmente, a visão de que, por ser homogênea, a Costa Rica não necessita de uma categoria racial.

No entanto, tem havido alguma demanda de dados sobre a composição étnica do país. Pesquisadores locais e estrangeiros solicitaram informações, a exemplo de grupos da sociedade civil que trabalhavam na área de desenvolvimento nas comunidades afro-costarriquenhas e indígenas.[12] A Asociación Proyecto Caribe, uma ONG afro-costarriquenha, levantou a questão dos dados sobre raça no recenseamento perante a Comissão de Direitos Humanos do chanceler da República. Em dezembro de 1999, o Proyecto Caribe, juntamente com ONGs de comunidades indígenas e afro-costarriquenhas, o chanceler da República e assessores da deputada Joycelin Sawyers submeteram suas preocupações com a falta de uma composição racial do país ao Instituto Nacional de Estatística da Costa Rica.

A Comissão de Direitos Humanos enviou uma carta ao órgão de recenseamento questionando se o instituto estaria observando as convenções internacionais contra o racismo e a discriminação assinadas pelo governo

[11] Esta seção se baseia em Allen (2000).

[12] Entrevista da autora com Donald Allen, outubro de 2000.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

da Costa Rica. A carta também declarava o apoio da comissão à iniciativa do Proyecto Caribe, o que contribuiu para legitimar e afirmar os poderes das reivindicações do Proyecto Caribe e de outras organizações da sociedade civil. O órgão de recenseamento concordou em incluir a pergunta 6 no censo de 2000, que pede aos entrevistados que se identifiquem como indígena, afro-costarriquenho ou negro, chinês ou nenhuma das alternativas.

Progresso regional pelo diálogo

O diálogo também tem contribuído para promover a questão da identidade por meio de censos nacionais. Por exemplo, representantes de órgãos de recenseamento de toda a América, de instituições multilaterais e de organizações da sociedade civil representando as comunidades afro-descendentes e indígenas, participaram de uma conferência internacional, realizada em 2000 em Cartagena, na Colômbia, intitulada "Todos Contamos: Grupos Étnicos nos Censos Nacionais". A conferência abordou questões como, por exemplo, por que e como os governos deveriam incluir perguntas sobre raça e etnia em seus censos. A fim de gerar conhecimento e consenso, grupos de trabalho desenvolveram conceitos e metodologias para determinar a etnia nos censos; variáveis para determinar a situação socioeconômica dos grupos étnicos (inclusive a questão da comparabilidade entre censos); e a participação cívica (alcance, treinamento e questões gerais de implementação).

Uma conferência subseqüente realizada em Lima, no Peru, em 2002, incentivou mais países a coletar dados sobre raça e etnia, possibilitou a participação de órgãos de recenseamento com vistas à troca de experiências regionais sobre coleta de dados, ofereceu apoio a países prestes a realizar seus censos e promoveu o uso mais intenso de dados sobre raça e etnia para fins de análises e formulação de políticas. Todos os 18 países participantes enviaram equipes à conferência, que incluíam representantes de organizações indígenas e afro-descendentes, um funcionário do censo e um representante do governo do setor da polícia social (Mazza, 2002).

Um resultado fundamental da segunda conferência foi o alto nível de participação produtiva e equilibrada de grupos indígenas e afro-descen-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

dentes. Os participantes concordaram em que os grupos indígenas e afro-descendentes precisam se envolver em todas as fases do processo de recenseamento. Essas fases incluem o desenvolvimento, a implementação e a avaliação dos dados do censo; o treinamento de afro-descendentes e indígenas para que ajudem a realizar as pesquisas e interpretar os resultados; e o desenvolvimento de atividades educativas e de conscientização entre os grupos excluídos (Mazza 2002, p. 3).

Os participantes identificaram grandes avanços na coleta de dados sobre grupos indígenas. Muitos censos hoje contêm perguntas sobre auto-identificação, a língua falada na infância do entrevistado e em sua residência, bem como sua língua materna. Embora de certa forma imprecisas como ferramenta, as perguntas sobre idiomas contêm uma carga política menor do que as perguntas abertas sobre identificação étnica. A despeito dessas conquistas, a falta de informações e a subcontabilização ainda representam um desafio, embora censos especiais e pesquisas por amostra de domicílios possam ajudar a resolver o problema.

No caso dos afro-descendentes, o progresso tem sido mais lento. Apenas o Brasil, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, Honduras e a Jamaica (e, em breve, o Peru) coletam dados sobre afro-descendentes.[13] O último censo realizado na Guatemala contém uma pergunta sobre língua nativa e inclui garífuna como opção, embora nem todas as pessoas de ascendência africana falem garífuna.

Ainda há dúvidas quanto à definição da identidade racial em diferentes contextos nacionais, a despeito do consenso entre alguns líderes na Conferência das Nações Unidas contra o Racismo realizada em Durban, na África, em 2001, no que se refere ao uso do termo "afro-descendente".[14] Os órgãos de recenseamento foram solicitados a desenvolver e testar pesquisas por amostra de domicílios sobre afro-descendentes, bem como censos especiais com base nas pesquisas sobre indígenas.

---

[13] O censo hondurenho de 2001 continha uma pergunta sobre auto-identificação na categoria "*negro-inglés y garífuna*", mas não afro-descendente ou afro-hondurenho. O censo colombiano realizado no início da década de 1990 continha uma pergunta sobre auto-identificação racial que produziu uma resposta considerada baixa para a população real. O próximo censo será realizado em 2005.

[14] O termo é contestado por muitos indivíduos que se identificam como "negros".

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Lições

Embora os grupos tanto afro-descendentes quanto indígenas sofram discriminação e exclusão social, as questões de categorização com as quais se defrontam são diferentes em termos conceitual, político e organizacional. Por exemplo, à exceção dos garífunas, os afro-descendentes não são identificados como "povo", a exemplo do que acontece com as populações indígenas. Entre a primeira e a segunda conferência "Todos Contamos", os afro-descendentes aperfeiçoaram seu enfoque e sua mensagem e fizeram sugestões mais concretas sobre como captar a identidade afro-descendente.

Uma mobilização da sociedade civil dessa natureza tem um impacto nas atividades dos órgãos de recenseamento. Na Colômbia e na Costa Rica, a defesa eficaz, a educação pública e a pressão de grupos de interesse sensibilizaram as autoridades responsáveis pelo censo e demonstraram um sólido apoio político a essas questões. Em muitos casos, as autoridades do órgão de recenseamento se tornaram mais conscientes das deficiências das metodologias dos censos atuais e da necessidade de incorporar os interesses das populações excluídas.

Na Costa Rica e no Brasil, o envolvimento de instituições mais poderosas fortaleceu o trabalho dos ativistas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo, concedeu empréstimos para apoiar o desenvolvimento e a implementação de censos nacionais na Bolívia, Equador, Honduras, Guatemala e Paraguai. Esses financiamentos podem apoiar, diretamente, o desenvolvimento e teste de perguntas sobre raça e etnia em cenários rurais e urbanos, bem como pesquisas por amostragem que apóiam os censos.

Mobilização étnica e racial e resultados de políticas públicas em países selecionados

A mobilização política dos negros na América Central tem sido consideravelmente fortalecida nos últimos anos, especialmente na Costa Rica e em Honduras. Honduras, Costa Rica e Panamá elegeram representantes políticos que se identificaram como afro-descendentes, os quais estão exigindo programas de desenvolvimento focalizados. Há alguns anos, em Honduras, garífunas bem organizados de La Mosquitia elegeram prefeito Ole-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

gario López, um garífuna. No ano passado, López foi eleito suplente de deputado no Congresso Nacional.

À exceção da Guatemala e do Panamá, a organização e a mobilização de grupos indígenas na América Central – embora mais fortes entre os afro-descendentes – são mais fracas do que na América do Sul. Entre os afro-descendentes da América do Sul, anos de mobilização política de afro-brasileiros contribuíram para a mudança de comportamento no Brasil. As organizações afro-equatorianas não estão tão bem organizadas e ainda não atingiram o nível de desenvolvimento institucional dos grupos indígenas.

Honduras[15]

Honduras tem nove grupos étnicos reconhecidos. Sete são grupos indígenas – misquito, *tahwaka*, *pech*, *nahuas*, *chortis*, *lenca* e *tolupanes* – e dois são, essencialmente, de ascendência africana – os garífunas e os crioulos. Os afro-descendentes têm o mesmo *status* dos grupos indígenas e culturas diferentes, com direitos correspondentes. Diferentemente de suas correspondentes em outros países da América Latina, as organizações indígenas e negras de Honduras vêm trabalhando em conjunto desde a década de 1980 para promover suas agendas políticas.

Embora as organizações indígenas e afro-hondurenhas tenham começado a se organizar na década de 1970, os esforços coordenados somente tiveram início a partir dos anos 1980. Após uma reunião organizada em 1987 por um preeminente economista garífuna do órgão de planejamento do governo, líderes indígenas e afro-hondurenhos exigiram do governo hondurenho a educação bilíngüe, participação política direta no Congresso, autonomia política local, direitos de exploração e comercialização de recursos, melhoria de infra-estrutura e direitos à terra. Da reunião resultaram dois veículos primordiais para a mobilização política conjunta de indígenas e afro-hondurenhos. O primeiro foi uma ONG técnica com representação tanto indígena quanto afro-hondurenha, e o segundo, uma confederação

[15] Esta seção se baseia em vários documentos não-publicados elaborados por Mark Anderson, do Departamento de Antropologia da Universidade do Texas em Austin.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mais abrangente de organizações indígenas e negras, que vem evoluindo ao longo do tempo.

Na há dúvida de que a mobilização política afetou as políticas públicas. O governo reconheceu a condição de "autóctone" dos grupos em 1994. O presidente assinou um acordo reconhecendo o caráter multicultural e multiétnico de Honduras, ratificando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e legalizando a educação bilíngüe. Uma demanda crucial tanto para os indígenas quanto para os garífunas é o direito à terra. Em 2002, organizações garífunas fizeram pressão no sentido da realização de uma pesquisa financiada pelo Banco Mundial sobre questões relativas à posse de terras em 15 comunidades garífunas e 15 comunidades misquitas. Os resultados são usados pelos dois grupos em suas negociações com o governo.

Protestos e debates públicos também enfocaram a proposta de alteração do artigo 107 da Constituição Hondurenha, que impede a posse de terras por estrangeiros num raio de 40 quilômetros das fronteiras nacionais ou do oceano. Os partidários da reformulação do artigo argumentaram que ele desencoraja os investimentos no desenvolvimento do turismo, dos quais o país necessita desesperadamente. Ativistas indígenas e afro-hondurenhos alegaram que a modificação dessa disposição constitucional teria um impacto negativo em suas comunidades. Em conjunto com grupos trabalhistas, rurais e ambientais, os ativistas formaram a Frente Nacional para a Defesa da Soberania Nacional. Após violentos protestos, em 12 de outubro de 1999, o Congresso Nacional concordou em abandonar os esforços para alterar o artigo 107.

Várias lições são extraídas de Honduras, onde as organizações negras estão politicamente mais adiantadas do que suas correlativas em outros países da América Central. A organização e a coesão dos grupos raciais e étnicos são cruciais nesse processo. Organizações indígenas e afro-hondurenhas trabalharam em conjunto para levar adiante uma agenda política comum, fortalecendo suas reivindicações perante o governo. Ainda assim, a mobilização, embora tenha conseguido, com sucesso, pressionar o governo a arquivar leis que afetam negativamente os grupos étnicos, não foi tão bem-sucedida na promoção da implementação das políticas e leis acordadas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Panamá

Há três grupos distintos de afro-descendentes no Panamá: os afro-hispânicos, os afro-caribenhos e os afro-darienistas. Os afro-hispânicos são falantes nativos de espanhol, descendentes de escravos levados para o Panamá há séculos. A população afro-caribenha é composta por afro-descendentes, cujos antepassados foram para o Panamá na primeira metade do século XX para trabalhar em plantações de banana, na construção da estrada de ferro na costa caribenha e no Canal do Panamá. Os afro-darienistas constituem uma população mista. Alguns são nativos do país, enquanto muitos são imigrantes oriundos da vizinha Colômbia, que deixaram seu país para escapar de conflitos civis ou em busca de melhores oportunidades. A população negra do Panamá está concentrada em quatro províncias: Panamá, Colón e Bocas del Toro, ambas na costa caribenha, e Darién.

A ausência de categorias claramente identificadas para os afro-descendentes tem prejudicado a organização e a mobilização baseadas em identidade. O censo de 2000 não incluía perguntas sobre origens raciais ou étnicas. Vários ativistas levantaram essa questão entre as autoridades responsáveis pelo censo, mas não conseguiram modificar os formulários do censo. Os afro-panamenhos têm se envolvido esporadicamente em mobilizações políticas, nos últimos anos, focalizando, primordialmente, a discriminação, e ainda precisam desenvolver uma agenda política coerente que explique, em parte, o motivo pelo qual as instituições e os partidos políticos do Panamá continuam omissos em relação à população afro-descendente do país.

Há vários grupos indígenas no Panamá – *kuna*, *ngobé*, *emberá*, *bugle*, *wounaan*, *naso-teribe* e *bri-bri* – que totalizam 200.000 pessoas, ou 8,4% da população. As unidades territoriais e administrativas criadas pelo governo para os grupos indígenas – conhecidas como *comarcas* – necessitam ser demarcadas e legalizadas, e há disposições sobre seu autogoverno por meio de congressos indígenas representativos. Os *kuna, emberá-wounaan* e os *ngobé-bugle* têm *comarcas* e *tierras colectivas*, que são reservadas para grupos indígenas, mas não possuem autonomia local.

O Estado tem atendido a algumas demandas – mas rejeitado outras –, reconhecendo os direitos de usufruto (sobre territórios, flora, fauna e água),

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

mas não o controle ou a propriedade plena. A pressão sobre o legislativo no sentido do cumprimento das leis previstas na Constituição relativas ao reconhecimento e à demarcação de *comarcas* tem sido a questão mais difícil. As lutas para a criação de *comarcas* entre os sete povos indígenas do Panamá vêm se desenrolando desde o início dos anos 1900. Os *kuna* foram o primeiro povo indígena do Panamá a criar uma campanha em prol da autodeterminação. Por meio de protesto maciço e resistência armada na década de 1920, os *kuna* expulsaram os estrangeiros de seu território em San Blas e pressionaram o governo a lhes conceder a *comarca*.

O Congresso dos *emberá-wounaan* foi criado em 1968 para assegurar o reconhecimento jurídico das reivindicações sobre terras. Até o momento, duas grandes metas foram alcançadas: o reconhecimento jurídico da *comarca* em 1983 e sua demarcação física em 1993, bem como a elaboração da *carta orgánica*, o documento jurídico que orienta o funcionamento da *comarca*. Os protestos que acompanharam as comemorações do 5º centenário da chegada de Colombo às Américas foram cruciais para o sucesso dos emberá-wounaan na garantia da demarcação física de sua *comarca*. Os líderes indígenas se envolveram em protestos, manifestações e passeatas públicas até a Cidade do Panamá, com o objetivo de exigir o reconhecimento e a demarcação de seus territórios, obrigando o governo a fazer concessões.

O Congresso dos *ngobé-bugle* foi fundado em 1940 e obteve a demarcação física de sua *comarca* em 1997. A relação contenciosa com o Estado resultou em táticas e estratégias de protesto público por parte do Congresso. Por exemplo, os *ngobé-bugle* organizaram longas passeatas, greves de fome e manifestações de estudantes. Essas ações prepararam o cenário para negociações e propostas com autoridades do governo, envolvendo a demarcação da *comarca*.

Várias lições podem ser tiradas da experiência dos grupos negros e indígenas do Panamá. Em primeiro lugar, os grupos indígenas vêm se organizando há décadas. Embora tenham obtido sucesso na criação de várias *comarcas*, o impacto na questão da propriedade sobre os recursos naturais da comarca tem sido pequeno. O órgão do governo encarregado do desenvolvimento indígena sofre de subfinanciamento e carência de pessoal, o que o impede de traduzir sua receptividade às demandas indígenas em resultados concretos. Em segundo lugar, embora os grupos indígenas

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

estejam bem organizados individualmente, a colaboração entre eles não tem sido significativa. Há um órgão de coordenação indígena – o Coonapip – que, entretanto, é extremamente fraco e carece de recursos básicos. Finalmente, pelo menos parte da omissão do governo em relação aos afro-panamenhos está associada a seus níveis relativamente baixos de organização e mobilização política. Até o momento, tem havido pouca colaboração entre os grupos afro-panamenhos e indígenas, diferentemente do que ocorre em Honduras.

Brasil

O Brasil é freqüentemente mencionado por ativistas afro-brasileiros e por muitos cientistas sociais não-latino-americanos como a nação com a maior população negra do mundo depois da Nigéria. Os dados do censo de 1991 indicam que a população de "pardos" e "pretos" corresponde à metade da população total do país, que está próxima a 170 milhões de habitantes. Esses números são usados pelos ativistas afro-brasileiros para justificar a existência e a necessidade de políticas públicas focalizadas.

O movimento negro ressurgiu durante o declínio do regime autoritário no Brasil, no final dos anos 1970 (Hanchard, 1993). Embora grande parte da organização entre os auto-intitulados ativistas negros tenha girado em torno da reapropriação de elementos africanos pela cultura brasileira, alguns esforços têm sido empreendidos com o objetivo de promover mudanças no âmbito da política. Além da campanha de recenseamento realizada em 1991, os ativistas afro-brasileiros têm abordado a discriminação no local de trabalho, a administração desigual da justiça, o acesso limitado a instituições governamentais e educacionais de elite, e a ação afirmativa.

As organizações afro-brasileiras têm adotado várias estratégias para promover políticas e programas de combate à discriminação, e se envolvido mais ativamente na política formal, apresentando uma série de candidatos a cargos locais e nacionais. Os ativistas afro-brasileiros têm buscado estratégias de ações judiciais por meio dos sistemas judiciais do país, apelando para a Lei Caó, de 1988, um instrumento de combate à discriminação. Essas organizações também têm pressionado órgãos do governo brasileiro, tais como os Ministérios da Cultura e do Trabalho, e invocado padrões e normas de convenções internacionais. Dois instrumentos jurídicos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

têm sido especialmente importantes para a mobilização afro-brasileira: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre igualdade salarial e práticas não-discriminatórias nos locais de trabalho. O artigo 2(2) da Convenção da OIT recomenda que os signatários desenvolvam políticas focalizadas sempre que necessário (Reichmann, 1995 e 1999).

Anos de mobilização afro-brasileira contribuíram para a introdução de mudanças concretas no comportamento do Estado. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação desenvolveu ações de apoio ao acesso de afro-brasileiros à educação superior. Entretanto, os programas propostos existiram apenas no papel ou foram redirecionados para outros grupos carentes (Reichmann, 1995). Grandes mudanças vêm ocorrendo no novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na data de publicação deste livro, dois ministérios de projeção eram ocupados por afro-brasileiros: os Ministérios da Cultura (Gilberto Gil) e do Meio Ambiente (Marina Silva). Talvez o fato mais importante tenha sido a criação, pelo governo, da Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial, chefiada por afro-brasileiros, muitos dos quais estiveram anteriormente envolvidos em movimentos sociais.

Essa Secretaria Especial lançou três importantes iniciativas destinadas aos afro-brasileiros: uma voltada para o emprego, outra, para a educação e uma terceira, para os direitos dos quilombolas à terra. O programa de empregos, desenvolvido juntamente com o Ministério do Trabalho, tem como objetivo gerar empregos para os jovens afro-brasileiros. O programa educacional, patrocinado em conjunto com o Ministério da Educação, busca abrir espaço para afro-brasileiros nas universidades federais brasileiras. O programa está promovendo o sistema de quotas, que tem gerado polêmica. O programa de direito à terra está atuando com um Grupo de Trabalho Interministerial na elaboração de um quadro regulatório para a implementação dos direitos constitucionais à terra.

A mobilização política afro-brasileira tem contribuído, de forma significativa, para as grandes mudanças que vêm ocorrendo no Brasil. O governo respondeu às demandas que envolvem questões raciais criando um excesso de novos programas destinados a promover a igualdade racial.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Entretanto, os recursos para a implementação dos programas, para a aplicação e supervisão do cumprimento de leis e para a implementação de políticas são irregulares. A Secretaria Especial ainda é muito nova e está buscando firmar acordos, estabelecer parcerias e manter diálogo com uma série de atores no Brasil, Estados Unidos e África Subsaariana, com vistas à formulação de eficazes políticas e leis públicas focalizadas.

Equador[16]

As estimativas do número de indígenas e afro-equatorianos variam enormemente – entre 3% e 35% da população. Embora os grupos indígenas estejam dispersos por todo o país, os afro-equatorianos tendem a se concentrar na Costa e na S*ierra*.

Os grupos indígenas são mais diferenciados pelo seu senso de comunidade. Nas regiões leste e litorânea do Equador, os grupos indígenas mantêm territórios comunitários que possuem organização política. Os afro-equatorianos de Esmeraldas são descendentes de escravos fugitivos. Ao norte de Esmeraldas, os afro-equatorianos mantêm *comarcas* com títulos comunitários. Diferentemente do movimento indígena, os afro-equatorianos têm bases importantes em áreas urbanas como, por exemplo, Guayaquil e Quito.

Os grupos indígenas do Equador são bem organizados, com representação no nível local, provincial e nacional. A organização mais poderosa é a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), que representa várias comunidades indígenas. Embora apresentem ideologias e interesses políticos divergentes, as comunidades indígenas são extremamente eficazes na coordenação de sua mobilização e de sua mensagem política, motivo pelo qual têm desfrutado de uma considerável influência política.

A experiência das organizações afro-equatorianas é bem diferente. A Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) foi fundada em 1999 para representar organizações afro-equatorianas. Entretanto, a instituição não tem uma estrutura formal para se comunicar com organizações regionais ou locais. Outras organizações afro-equatorianas estão sediadas em

[16] Esta seção baseia-se em Renshaw e Piedra (2001).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Guayaquil, e uma delas, a Proceso Afroamérica XXI, é filiada a uma organização com sede em Washington, D.C. Embora não tenham atingido o nível de desenvolvimento institucional ou de maturidade política de suas correlatas indígenas, as organizações afro-equatorianas locais têm se beneficiado dos efeitos da ramificação da mobilização indígena. Entretanto, não há substituto para uma efetiva organização e uma mobilização política independente.

A organização política étnica pode ajudar as instituições internacionais a desenvolver programas que beneficiem as populações-alvo e apoiar a implementação de projetos, incentivando os órgãos do governo a encarar os grupos sociais como parceiros e não como obstáculos no processo de desenvolvimento. Essa situação evoluiu com a criação do Fundo de Investimentos Sociais do Equador, cuja primeira fase (FISE I) foi financiada por um empréstimo de US$30 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1994. O Fundo financiou projetos desenvolvidos pelo governo equatoriano (45%), por organizações populares (30%) e por ONGs (12%). Entretanto, a abordagem do Fundo, ditada pela demanda, exigia que as propostas de projetos atendessem a determinados critérios, e o resultado disso foi que os projetos apoiados pelo FISE I não beneficiaram, necessariamente, as comunidades mais carentes, como também não refletiram as prioridades das comunidades.

Para melhor alcançar as comunidades carentes, a segunda fase do projeto (FISE II) concentrou suas atividades nos cantões mais pobres. O FISE II não promoveu o desenvolvimento de mecanismos para assegurar que os indígenas e os afro-equatorianos fossem beneficiados, somente o enfoque do projeto mudou após uma ampla mobilização política realizada pelos vários grupos étnicos do país, em março de 1999. Essa mobilização resultou na assinatura de acordos entre o FISE e três grupos étnicos: a Conaie, a CNA e a Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine).

O acordo com a Conaie foi o único a ser implementado. A coordenação do projeto entre o FISE e as organizações filiadas à Conaie no nível provincial envolvia a troca de informações sobre comunidades indígenas participantes, a nomeação de coordenadores regionais, a priorização de comunidades e uma abordagem consensual para a seleção de projetos, o envolvimento de consultores locais na elaboração e execução de projetos e

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

o exame e aprovação de alternativas. Em geral, o acordo aprimorou a seleção e a priorização de comunidades e projetos.

Entretanto, em que pesem essas importantes conquistas para as comunidades indígenas, o acordo não resultou em maior participação dos grupos indígenas na elaboração e implementação de projetos. Quase todas as contratações foram feitas no âmbito nacional, por meio de empresas sediadas em Quito. Assim, a mobilização indígena foi importante para a conformação do programa FISE como um todo, mas não para sua efetiva implementação.

O acordo do FISE com a CNA identificou quatro projetos que não foram implementados. Dois deles foram elaborados e aprovados, mas não financiados, e os outros dois foram aprovados, mas não eram tecnicamente viáveis. Além dos problemas técnicos e de financiamento enfrentados pelo FISE, a coordenação entre o FISE e as organizações cívicas e étnicas sediadas em Esmeraldas era fraca.

Os administradores do FISE são de alguma forma responsáveis por esses problemas. Geralmente, eles não se mostravam dispostos a cooperar com organizações indígenas, a despeito de sua forte coesão. Essa falta de boa vontade do governo para trabalhar com grupos étnicos da sociedade civil é um problema comum na América Latina. O FISE não manteve um controle adequado sobre seus recursos, de forma que foram aprovados projetos para os quais não havia fundos. O rol de projetos disponíveis para as comunidades indígenas e afro-equatorianas era pequeno. Para responder efetivamente às demandas da comunidade, os fundos deveriam ser mais flexíveis no sentido de apoiar um número maior de projetos.

É difícil mensurar o impacto do Fundo para Investimentos Sociais nas comunidades indígenas e afro-equatorianas. O impacto foi pequeno em termos de projetos reais, embora 113 dos 127 projetos propostos tenham sido realizados abrangendo uma população bem superior a 1 milhão de indígenas. Em termos políticos e sociais, o impacto do FISE talvez tenha sido maior. Apesar dos problemas, houve coordenação entre órgãos do governo e organizações indígenas. Se fossem depurados, esses mecanismos de envolvimento poderiam servir de modelo para o desenvolvimento étnico futuro.

Para se atingir as comunidades indígenas e afro-equatorianas é preciso empregar mecanismos específicos, caso contrário, não há garantia de que

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

os recursos destinados a beneficiar os mais pobres entre os pobres (que são, geralmente, indígenas e negros) efetivamente chegarão até eles. As organizações étnicas e raciais conhecem melhor suas comunidades e estão aptas a identificar e estabelecer prioridades para as necessidades e a coordenar as relações entre órgãos do governo e suas comunidades. Os órgãos do governo devem estar dispostos a criar parcerias significativas com grupos da sociedade civil que signifiquem mais do que apenas usá-los como facilitadores do acesso à comunidade. Os órgãos devem criar estruturas de tomada de decisões que envolvam representantes desses grupos e considerar as organizações étnicas e raciais fundamentais para a implementação e o monitoramento de projetos. Finalmente, os órgãos de desenvolvimento do governo devem empreender esforços para contratar membros da comunidade durante a implementação do projeto. Trabalhar através das organizações locais e com elas –, pode reduzir os custos dos projetos e aumentar a aceitação e o apoio da comunidade no que se refere às iniciativas de desenvolvimento.

Colômbia

Os afro-colombianos experimentaram tanto avanços quanto, mais recentemente, retrocessos. Sua mobilização política resultou não apenas na aprovação da Lei 70[17] e na titulação de suas terras na costa do Pacífico, mas também na eleição de vários prefeitos afro-colombianos, muitos dos quais pertencem à Associação de Prefeitos Afro-colombianos. Ademais, o governo colombiano elaborou um plano quadrienal (1998-2002) para o desenvolvimento da população afro-colombiana e de uma nação multiétnica e multicultural. Entretanto, poucos aspectos desse plano foram implementados e, na realidade, vários compromissos do governo previstos na Lei 70 foram reduzidos ou cancelados.

[17] Aprovada em 1993, a Lei 70 dispõe sobre um programa coletivo de titulação de terras e concede terras aos afro-descendentes que vivem na Costa do Pacífico.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Recomendações

Grupos indígenas

A organização, coordenação e sofisticação política entre os grupos indígenas têm contribuído para uma mobilização política eficaz, que tem resultado em legislações específicas (posse da terra, educação bilíngüe) e em políticas públicas. Entretanto, a mobilização política dos grupos indígenas tem sido menos eficaz em pressionar os governos a implementar acordos.

Vários fatores parecem ser fundamentais para essa implementação. Os órgãos do governo responsáveis devem dispor de recursos humanos e financeiros adequados e é preciso que haja coordenação entre os órgãos e as comunidades étnicas que implementarão os projetos, juntamente com os recursos financeiros e institucionais necessários. A capacidade interna entre as organizações indígenas é, portanto, crucial.

Grupos afro-descendentes

As organizações afro-descendentes evoluíram rapidamente desde a democratização da América Latina. Ainda assim, a melhoria da capacidade financeira e organizacional interna continua a ser uma prioridade-chave. Esses grupos também precisam desenvolver e intensificar uma mensagem comum e apresentar uma frente unida para lidar com os governos e as instituições internacionais. Relações de trabalho envolvendo maior colaboração aumentarão a probabilidade de que as políticas, os programas e as leis pelas quais lutam os grupos afro-descendentes venham a ser adotadas e implementadas.

Dada a resistência à afirmação de uma identidade "negra", as organizações afro-descendentes devem continuar a exercer pressão pela reforma dos censos, bem como pelo desenvolvimento de outros instrumentos de mensuração e pesquisa. Isso facilitará o desenvolvimento de políticas e programas públicos focalizados. As organizações afro-descendentes devem ser cautelosas ao tentar copiar a experiência, as táticas e as estratégias de suas correspondentes negras americanas, sem ter em conta o contexto. As estruturas de governo e as categorias raciais são muito diferentes nos Estados Unidos em relação à América Latina e o Caribe. Além disso, algumas das políticas que estão sendo patrocinadas pelos afro-descendentes na região estão sendo contestadas e abandonadas nos Estados Unidos.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Governos

Os governos da América Latina devem encarar a mobilização racial e étnica como um desdobramento positivo. Para que suas políticas e programas específicos sejam eficazes, os governos devem trabalhar com organizações indígenas e negras de forma que estas sejam vistas como parceiras na implementação, e não um obstáculo. Os governos devem atuar em conjunto com as organizações étnicas no sentido de identificar representantes qualificados nas comunidades para trabalhar nos órgãos dos governos responsáveis pela implementação de projetos. Isso contribuiria para o desenvolvimento de confiança e responsabilidade em ambos os lados. Os governos também devem estar abertos à tomada de decisões em conjunto com grupos étnicos e raciais, bem como à inclusão desses grupos em todas as fases da elaboração de políticas – da concepção e implementação ao monitoramento. O desenvolvimento de mobilização política racial e étnica tem o potencial de ajudar os governos a alocar recursos onde estes são mais necessários – nas comunidades mais marginalizadas da sociedade.

Organismos internacionais de assistência

Para determinar que iniciativas apoiar, essas instituições devem consultar os grupos da sociedade civil, a fim de entender as necessidades identificadas pelas comunidades. Os bancos de desenvolvimento poderiam auxiliar os governos na identificação dos recursos técnicos, burocráticos, financeiros e políticos necessários para implementar as políticas, bem como oferecer assistência para assegurar os recursos necessários. Essas instituições poderiam, ainda, intermediar o diálogo entre grupos indígenas e afro-descendentes e os órgãos do governo responsáveis pela implementação de políticas. Poderiam, igualmente, auxiliar na elaboração de estratégias de participação que abrangessem todo o ciclo do projeto – da formulação à implementação de políticas.

Em termos de estratégia, os organismos internacionais podem optar por refletir em termos de casos "fáceis" e casos "difíceis". Os casos fáceis seriam aqueles em que os governos são sensíveis às necessidades das populações indígenas e afro-descendentes, mas não dispõem de recursos

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

financeiros ou de assistência técnica. Os casos difíceis seriam aqueles em que os governos carecem de vontade política e de uma série de outros recursos para atender aos interesses dos grupos étnicos.

Conclusões

Nos últimos anos, grupos indígenas e afro-descendentes têm se mobilizado para exigir que políticas e programas públicos específicos sejam incluídos nas agendas políticas de seus governos. Para apresentar seus problemas, esses grupos têm se utilizado do diálogo e da negociação com autoridades do governo, de passeatas nas capitais dos países, de greves de fome, de manifestações e protestos públicos e até mesmo de conflitos violentos com as forças de segurança. Essas ações têm freqüentemente resultado em novas políticas governamentais.

Entretanto, a formulação de políticas não garante sua implementação, questão em que os grupos étnicos e raciais têm tido menos influência. A mobilização política não substitui os tipos de recursos de que os governos necessitam para concretizar a implementação de políticas. O que ela pode fazer é angariar apoio político para que os governos busquem os recursos necessários. Recursos políticos, burocráticos, técnicos e financeiros são necessários para a implementação de políticas voltadas para os grupos étnicos da América Latina. Nos países onde a implementação foi bem-sucedida, todos esses recursos estavam disponíveis.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allen, Donald. "Etnia y diversidad: censo de población 2000". Documento elaborado para "Todos Contamos", conferência entre organizações sobre censos e exclusão social, 8-10 de novembro de 2000, Cartagena, Colômbia.

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. "Universalização e localismo: Movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia"; Frechal Terra de Preto: Quilombo Reconhecido como Reserva Extrativista, Projeto Vida Negra, 1996.

Arocha, Jaime. "Afro-Colombia Denied". *Relatório sobre as Américas* 25(4): 28-31, 1992.

Brysk, Alison. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press, 2000.

Cifuentes, Alexander. "Propuesta de desarrollo legislativo: del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia", em A. Cifuentes, A. Mauricio e J. Velasquez (editores), *La Nueva Constitución y La Territorialidad en El Pacífico Colombiano*. Cali: Corporación SOS Colombia, 1993.

Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses, CCN, SMDDH, PVN. Documento Referente às Chamadas Terras de Preto no Estado do Maranhão. São Luís, MA, maio de 1996.

Fox, Jonathan (editor). *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Londres: Frank Cass and Co., 1990.

Freyre, Gilberto. *The Masters and the Slaves: A Study in the Development of Brazilian Civilization*. Berkeley: University of California, 1986.

Hanchard, Michael. *Orpheus and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Hasenbalg, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

Johnson, Ollie A., III. "Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40(4): 97-118, 1998a.

———. *Making Race and Nation: A Comparison of the United States, South Africa and Brazil*. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

Lovell, Peggy A. "Development and the Persistence of Racial Inequality in Brazil: 1950-1991". *The Journal of Developing Areas* 33: 395-418, 1999.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Lovell, Peggy A. e Charles H. Wood. "Skin Color, Racial Identity, and Life Chances in Brazil". *Latin American Perspectives* 25(3): 90-109, 1998.

Marx, Anthony. "Race-Making and the Nation-State". *World Politics* 48(2): 180-208, 1996.

Mazza, Jacqueline. "Todos Contamos II: National Censuses and Social Inclusion: A Back to Office Report". Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2002.

McAdam, Doug, John D. McCarthy e Mayer N. Zald. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Ministerio del Medio Ambiente and Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA. *La capacitación y la titulación colectiva en los territorios Afrocolombianos*, 1999.

Morrison, Judith. "What Works in Rural Afro-Brazilian Communities? Impressions of Successful Government and Non-governmental Interventions". Tese de Mestrado, Departamento de Estudos Urbanos do MIT, Cambridge, 1997.

Murrain, Vicente. "Securing Legal Rights for Afro-Colombians: A Grassroots Organizer's View", em Margaret H. Frondorf (editora), *Local People and Lawyers: Building Alliances for Policy Change.* Washington, D.C.: Faculdade de Estudos Internacionais Avançados Paul H. Nitze, Programa de Mudança e Desenvolvimento Social, Johns Hopkins University, 1998.

Nobles, Melissa. "Race and Poverty in Latin America: Conceptual Difficulties". Documento elaborado para a Consulta Interagências sobre Raça, Discussão em Mesa-Redonda, 19 de junho, Washington, D.C., de 2000a.

———. *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics.* Palo Alto: Stanford University Press, 2000b.

O Estado do Maranhão. "Comunidades Negras: Terras e cultura preservadas". São Luís – Maranhão, 21de maio de 1996.

Reichmann, Rebecca. "Brazil's Denial of Race". Relatório da NACLA sobre as Américas 28(6): 35-43, 1995.

———. Relatório dos Relatores da Conferência Nacional de Representantes de Organizações de Mulheres Negras, 30 de outubro-1º de novembro de 2000, Brasília.

——— (editora). *Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality.* University Park: Pennsylvania State University Press, 1999.

Renshaw, John e Edwin Piedra. "Evaluación del impacto del FISE entre las nacionalidades y pueblos indígenas y Afro-Ecuatorianas". Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Silva, Jorge da. *Direitos Civis e relações raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Luam Editora, 1994.

Thomas, John e Merilee L. Grindle. "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries". *World Development* 18(8): 1163-81, 1990.

Valle Silva, Nelson do. "Uma nota sobre 'raça social'". *Estudos Afro-Asiáticos* 26: 67-80, 1994.

Van Cott, Donna Lee (editora). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nova York: St. Martin's Press, 1994.

Yashar, Deborah J. "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America". *World Politics* 521: 76-104, 1999.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

CAPÍTULO 17

Lições das quotas de gênero

Mala Htun

Na América Latina e no Caribe, as mulheres obtiveram conquistas expressivas nas últimas décadas do século XX nas áreas de educação, saúde, renda, direitos jurídicos e representação política. Elas se mobilizaram em torno da questão da identidade de gênero para impor suas demandas aos Estados, os quais responderam com várias leis e políticas destinadas a promover a igualdade. No final da década de 1990, mais de uma dúzia de governos latino-americanos implementaram leis para prevenir e punir a violência doméstica: reformularam códigos civis e constituições, adotaram medidas para melhorar a saúde da mulher e criaram programas de creches, alfabetização e microcrédito. Dez países adotaram leis federais para garantir um número mínimo de candidatas nas eleições nacionais, e um país, a Colômbia, garantiu às mulheres uma parcela das nomeações para cargos do alto escalão no poder executivo. Em outras áreas, mais notadamente no que se refere ao aborto, algumas leis foram mantidas e, em um ou outro caso, tornaram-se mais restritivas (Htun, 2003a).

Ainda assim, as mulheres não são o único grupo sub-representado, marginalizado e destituído de poderes na América Latina. A situação dos povos indígena e afro-descendente é, sem dúvida, pior. O sucesso das mulheres na luta pela igualdade oferece alguma lição para os demais grupos oprimidos da região? O presente capítulo analisa essa questão do ponto de vista da representação política, examinando as experiências regionais com quotas de gênero, a fim de extrair dela idéias para aumentar a participação dos povos afro-descendente e indígena na tomada de decisões. O sucesso dos sistemas de quotas em vários países mostra que, quando as condições são apropriadas, o Estado pode promover a paridade na tomada de decisões.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Ainda assim, a natureza e a dinâmica das questões de gênero diferem entre as identidades raciais e étnicas. A reserva de cadeiras nos Parlamentos, em vez de quotas nos partidos, pode ser mais apropriada para os grupos raciais e étnicos.

Quotas de gênero

Normas internacionais, pressões de mulheres políticas e ativistas femininas, bem como os interesses estratégicos dos políticos do sexo masculino estimularam países latino-americanos a adotar leis de quotas eleitorais (Quadro 17.1). Em média, essas leis aumentaram a presença da mulher no poder em 9%, uma prova de que a ação afirmativa pode funcionar. Mas seus resultados variam entre os países (Quadro 17.2). Na Argentina e na Costa Rica, as mudanças foram drásticas; no Brasil, México e Panamá, nem tanto. O que explica essa diferença? A eficácia dos sistemas de quotas depende de vários fatores, inclusive a concepção das instituições eleitorais, detalhes da lei e mecanismos para a aplicação e supervisão de seu cumprimento (Htun e Jones, 2002).

Quadro 17.1 Países que adotam quotas de gênero

País	Data da Lei	Quota (%)
Argentina	1991	30 – Câmara e Senado
Bolívia	1997	35 – Câmara 30 – Senado
Brasil	1997	30 – Câmara
Colômbia	2000	30 – Em cargos executivos nomeados
Costa Rica	1997	40 – Unicameral
Equador	1997	30 – Unicameral
México	1996	30 – Câmara e Senado
Panamá	1997	30 – Unicameral
Paraguai	1996	20 – Câmara e Senado
Peru	1997	30 – Unicameral
República Dominicana	1997	33 – Câmara

Fonte: Htun (2003).

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Quadro 17.2 Resultados das leis de quotas

País	Casa legislativa	Participação feminina antes da lei (%)	Participação feminina após a lei (%)	Mudança (%)
Argentina	Câmara	6	31	+25
	Senado	3	36	+33
Bolívia	Câmara	11	19	+8
	Senado	4	15	+11
Brasil	Câmara	7	9	+2
Costa Rica	Unicameral	14	35	+21
Equador	Unicameral	4	15	+16
México	Câmara	17	16	-1
	Senado	15	16	+1
Panamá	Unicameral	8	10	+2
Paraguai	Câmara	3	9	+6
	Senado	11	9	-8
Peru	Unicameral	11	18	+7
República Dominicana	Câmara	12	17	+5
Média		9	18	+9

Fonte: Htun e Jones (2002) e cálculos da autora baseados em resultados de eleições recentes.

O sistema eleitoral

As quotas funcionam melhor em sistemas eleitorais proporcionais de lista fechada, com listas pré-ordenadas pelos partidos e em grandes distritos eleitorais. Os eleitores votam em partidos e não em candidatos individuais, e os líderes dos partidos definem a ordem dos candidatos na lista. O número de votos recebidos pelo partido determina quantos candidatos da lista pré-ordenada serão eleitos. O sistema de listas pré-ordenadas exige que as mulheres sejam colocadas em posições "elegíveis" (quer dizer, em posições alternadas com os homens) na lista do partido. Há uma relação razoavelmente direta entre o número de mulheres candidatas e o número de mulheres eleitas.

Num sistema eleitoral proporcional de lista aberta, ao contrário, os eleitores votam nos candidatos (exercendo o "voto preferencial") e não numa lista do partido. Embora os votos sejam reunidos no âmbito do partido, o número de votos preferenciais determina quais de seus candidatos obterão uma cadeira. Há uma concorrência considerável entre os candidatos de cada partido pelo voto preferencial. No sistema de lista fechada, há

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

uma relação direta bem menor entre o número de mulheres candidatas e o número de eleitas. O sistema de quotas aumenta o número de mulheres que concorrem nas eleições, mas não orienta os eleitores a darem às mulheres seus votos preferenciais. No sistema de lista aberta do Brasil, os resultados do sistema de quotas têm sido decepcionantes, pelo menos no plano nacional.

Num sistema de maioria relativa ou pluralidade eleitoral, os representantes são geralmente eleitos em distritos uninominais. Apenas um representante é eleito por distrito, e vence a eleição o candidato que obtém o maior número de votos. Até o momento, nenhum país aplicou quotas, com sucesso, num sistema como esse. Em países com sistemas mistos, onde parte do legislativo é eleita por representação proporcional e parte pelo distrito uninominal, as quotas geralmente se aplicam somente aos candidatos eleitos pelo sistema de representação proporcional.

Exigência de ordenamento em sistemas de lista fechada

O ordenamento dos nomes de candidatos é crucial para o sucesso das quotas em sistemas eleitorais de representação proporcional com listas fechadas. Uma vez que os candidatos são eleitos a partir das listas dos partidos conforme a ordem em que aparecem, a posição do nome na lista determina as chances de vitória do candidato. A exigência de ordenamento dos nomes de candidatos obriga a que os partidos coloquem as mulheres em lugar de destaque nas listas dos partidos. Sem isso, os partidos políticos tendem a cumprir as quotas da forma mais "minimalista" permitida pela lei, colocando as mulheres nas posições mais baixas possível na lista (Jones, 1998). A lei de quotas da Costa Rica, por exemplo, não exigia o ordenamento dos nomes nas duas primeiras eleições em que foi aplicada, e os partidos cumpriram as quotas colocando muitas mulheres próximo ao final da lista, sem nenhuma chance realista de que fossem eleitas. Quando a Suprema Corte determinou que os partidos adotassem o sistema de ordenamento dos candidatos, a presença de mulheres no Parlamento costarriquenho passou de 19% para 35%. O sucesso da Argentina com o sistema de quotas também é devido, em grande parte, às exigências de ordenamento.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Detalhes da lei

Muitas leis de quotas não especificam detalhes para sua implementação. A semelhança entre essas leis em países com diferentes sistemas eleitorais é notável, refletindo a falta de atenção às formas pelas quais os regimes eleitorais condicionam o impacto das quotas. Leis mal concebidas deixam a critério dos partidos políticos a aplicação – ou não – do sistema de quotas, da maneira que julgarem apropriado. A primeira lei de quotas do México, aprovada em 1996, não especificava se as quotas deveriam se aplicar aos candidatos titulares, aos suplentes ou a ambos. Como resultado, os partidos políticos acabaram cumprindo a quota de gênero de 30%, incluindo as mulheres como candidatas suplentes. Nas eleições nacionais do México em 2000, 70% dos candidatos suplentes eram mulheres. A lei mexicana, que foi substancialmente revista em 2002, também não especifica de que forma a lei de quotas deve ser aplicada nos 300 distritos uninominais, que elegem três quintos da Câmara dos Deputados. Embora o texto da lei mexicana sugira que o sistema de quotas se aplica às eleições tanto por representação proporcional como pluralista, as sanções pelo descumprimento são aplicadas apenas no caso da representação proporcional.

A lei brasileira também contém uma escapatória, ao determinar que os partidos reservem às mulheres 30% das vagas para cargos eletivos, sem entretanto exigir que se preencham efetivamente essas vagas. Uma vez que a lei eleitoral brasileira permite que os partidos apresentem 50% a mais de candidatos do que o número de cadeiras que estão sendo disputadas em um distrito, um partido pode, na prática, apresentar uma chapa completa sem incluir mulheres. Por exemplo, se um distrito elege dez representantes no Congresso, cada partido pode apresentar 15 candidatos. A lei de quotas exige que os partidos reservem quatro dessas vagas para mulheres. Se o partido não estiver disposto a recrutar mulheres, poderá apresentar 11 candidatos do sexo masculino ao eleitorado e ainda assim não estará violando a lei.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Mecanismos de fiscalização e aplicação da lei

Para que as leis de quotas sejam eficazes, os partidos devem sofrer sanções pelo seu descumprimento. A sanção mais rígida é fazer com que a lista de um partido seja declarada inválida e o partido, excluído da eleição. Por exemplo, quando a lei de quotas foi inicialmente aplicada na Argentina em 1993, pouquíssimas listas de partidos observaram a quota de 30% para mulheres. Em resposta, redes de mulheres políticas e de ativistas feministas, encabeçadas pelo Conselho Nacional da Mulher, contestaram as listas dos partidos no tribunal. Na maioria dos casos, os juízes eleitorais se recusaram a validar as listas e as devolveram aos partidos (Durrieu, 1999).

A lei de quotas do México também proíbe os partidos infratores de contestar as eleições (embora essas sanções se apliquem apenas ao sistema de representação proporcional; não há sanções para o descumprimento em eleições de representação pluralista). Se a lista de um partido não contiver 30% de mulheres ou se o partido não colocar as mulheres em posições adequadamente altas em sua lista, o Instituto Eleitoral Federal dará ao partido 48 horas para a corrigir. Se o partido insistir no descumprimento, o instituto emitirá uma reprimenda pública e lhe dará mais 24 horas para cumprir a lei. Após esse período, o partido será proibido de participar da eleição no distrito (Baldez, 2004). O que conta, entretanto, não é apenas uma punição formal, mas também a mobilização de grupos cívicos para monitorar a observância das quotas e denunciar as infrações às autoridades eleitorais.

Quotas voluntárias

As leis de quotas funcionam bem em sistemas proporcionais de lista fechada, com ordenamento de nomes, leis cuidadosamente redigidas, além de aplicação e fiscalização eficazes. Entretanto, em geral, os países com os mais altos níveis de representação feminina adotam quotas voluntárias e não leis federais (Quadro 17.3). Dos dez países com os mais altos níveis de representação feminina no mundo, apenas um, a Costa Rica, adota quotas de gênero estabelecidas por lei. A Dinamarca (segundo lugar) não usa quotas, embora os partidos políticos desse país as tenham adotado até 1996. Cuba, que ocupa a sexta posição, também não adota um sistema de quotas, em-

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

bora o país tenha testado várias outras formas de ação afirmativa baseada em gênero. Os outros sete países têm grandes partidos políticos que adotam quotas de gênero.

Como os dados acima sugerem, o sistema de quotas partidárias pode ser a melhor forma de promover a liderança feminina. Muitos dos problemas que limitam a eficácia de quotas estabelecidas por lei – dificuldades no sistema eleitoral, leis vagas, sanções fracas e descumprimento – surgem porque os Estados obrigam partidos recalcitrantes a cumprir as regras de quotas. Quando os partidos adotam as quotas por iniciativa própria, esses problemas se tornam menos relevantes. Aqueles que o desejarem, encontrarão formas para aplicá-las, mesmo em circunstâncias difíceis. Quando esses partidos são bem-sucedidos nas urnas, os resultados podem ser decisivos para a representação feminina como um todo.

Quadro 17.3 Os dez países com nível mais elevado de representação feminina no mundo

País	Participação parlamentar da mulher (%)	Tipo de quota de gênero
Suécia	45	Os principais partidos têm cota de 50%
Dinamarca	38	Os principais partidos costumavam ter uma quota de 40%, que foi abandonada em 1996
Finlândia	38	Sem quota
Países Baixos	37	Os Partidos Trabalhista e Verde adotam quotas
Noruega	36	Os principais partidos têm quota de 40%
Cuba	36	Sem quota
Costa Rica	35	Quota de 40% estabelecida por lei
Islândia	35	Os principais partidos têm uma quota de 40%
Áustria	34	Os principais partidos têm uma quota de 33-50%
Alemanha	32	Os principais partidos têm uma quota de 33-50%

Mulheres no poder

Para muitos partidários do sistema de quotas, o que conta não é um aumento apenas numérico na presença feminina, mas também a representação de seus interesses de gênero. Estão a favor das quotas como meio de gerar a discussão de questões feministas na legislatura e fomentar políticas que favoreçam a igualdade de gênero. Será que esses desejos têm sido realizados?

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

As pesquisas comparativas apresentam resultados dúbios. Estudos realizados nos Estados Unidos mostram que as mulheres tendem a ser mais ativas em questões de políticas feministas. Elas manifestam maior interesse nos direitos da mulher e estão mais dispostas a concentrar sua energia nesses tópicos. Dados da Argentina, do início da década de 1990, mostram que, em média, havia mais probabilidade de as mulheres apresentarem projetos de lei e participarem de comissões relacionadas com os direitos da mulher e da criança e com questões relativas à família (Carroll, 2001; Swers, 2002; Htun e Jones, 2002).

Em outras questões, as mulheres eleitas apresentam um comportamento semelhante ao dos homens. O estudo argentino não detectou diferenças significativas no comportamento legislativo nas áreas de educação, saúde, seguridade social e meio ambiente. Além disso, cerca de 60% das mulheres não apresentaram projetos de lei relacionados com os direitos da mulher ou com a família (Htun e Jones, 2002). A maioria das mulheres na política não transforma as questões de gênero no foco de suas campanhas ou carreira legislativa. A identidade partidária, e não o gênero, tende a ser o principal determinante do comportamento legislativo. Como conclui Rodríguez (1998, p. 8), baseando-se em entrevistas com 80 mulheres políticas mexicanas, "As lealdades políticas das mulheres pertencem, em primeiro lugar e antes de mais nada, ao partido ou à organização política à qual pertencem. A lealdade ao gênero, para todos os fins práticos, ocupa um (longínquo) segundo lugar".

Quando as mulheres se mobilizam em torno de questões de gênero, há evidência de que o que importa para a mudança de políticas não são seus números absolutos, mas seu grau de organização. A institucionalização das reuniões de bancada entre mulheres e as alianças políticas multipartidárias tornam a força das mulheres maior do que a soma de seus esforços individuais. Reunindo-se regularmente, as mulheres trocam idéias, prestam apoio mútuo e reduzem o isolamento que muitas parlamentares informaram haver sentido no passado. A afirmação coletiva de poder aumenta a eficácia.

Muitas das mudanças de políticas que beneficiam as mulheres latino-americanas são fruto de alianças multipartidárias de mulheres políticas (Htun, 2003c). Os estudos sobre parlamentares dos EUA revelam, igualmente, que as mulheres das câmaras legislativas que se reúnem regularmente

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

têm mais propensão a patrocinar iniciativas feministas do que suas colegas em legislaturas que não realizam reuniões de bancada. Um estudo comparando as legislaturas em 12 estados americanos constatou que aquelas em que havia reuniões de bancada apresentavam um produto legislativo sobre questões femininas melhor do que o de legislaturas que não fazem essas reuniões, independentemente do número de mulheres que as compunham (Welch, 2001).

Entretanto, as mulheres têm interesses diversificados. Para se sentir seguras, elas podem compartilhar experiências comuns, em razão da posição que ocupam em uma sociedade estruturada com base no gênero. A maioria das culturas preserva uma divisão sexual do trabalho, que atribui às mulheres a responsabilidade pela criação dos filhos, assistência a doentes e idosos e manutenção do lar. Mas, em outros aspectos, as mulheres constituem um grupo distinto. Como constituem metade da humanidade, as mulheres permeiam outras categorias sociais, e os conceitos de "grupo social" freqüentemente empregados para caracterizar comunidades étnicas ou religiões podem não se aplicar às mulheres. Como indica um relatório produzido pela Comissão da Condição da Mulher da Índia, na década de 1960 (1974): "As mulheres não constituem uma comunidade, mas sim uma categoria. Embora tenham alguns problemas reais próprios, elas dividem com os homens os problemas de seu grupo, do local onde vivem e de sua comunidade. As mulheres não estão concentradas em determinadas áreas, confinadas a campos específicos de atividade [...] Os interesses das mulheres, como tal, não podem ser isolados dos interesses econômicos, sociais e políticos de grupos, estratos e classes sociais."

Esse é um dos motivos pelos quais as quotas de gênero são cada vez mais aceitas pelas elites políticas. Embora introduza novos tópicos nas agendas de políticas, a presença das mulheres em posições de liderança não altera substancialmente as relações de classe, o equilíbrio de poder partidário, ou outros aspectos da hierarquia social. As mulheres pertencem a todas as classes sociais, regiões, etnias, comunidades lingüísticas e grupos religiosos. O gênero raramente determina a forma como alguém vota ou o partido a que se filiará (embora, em média, possa haver pequenas lacunas de gênero nos escrutínios), e as mulheres não formam comunidades políticas separadas das dos homens.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Reserva parlamentar e representação étnica

A dinâmica da política étnica difere da dinâmica de gênero. Nos países onde a identidade étnica é proeminente, ela tende a sobrepor-se à filiação partidária, aos padrões de votação e à associação a outras organizações. As comunidades étnicas são freqüentemente adjacentes às comunidades políticas. Elas podem estar segregadas em termos residencial e ocupacional. As mulheres e os homens, por contraste, tendem a habitar os mesmos espaços políticos e sociais.

Por essas razões, a maioria dos países em todo o mundo tem integrado minorias étnicas à vida política por meio de reservas parlamentares (ou cadeiras reservadas) e não de quotas partidárias. Qual é a diferença? As quotas, conforme se mostrou acima, exigem que um número mínimo de candidatos registrados pelos partidos políticos para eleições legislativas seja formado por uma determinada categoria de indivíduos. As reservas, ou cadeiras reservadas, ao contrário, separam uma porcentagem de cadeiras legislativas para membros de um determinado grupo. Essas cadeiras podem ser ocupadas por meio de eleição competitiva em distritos especialmente criados (castas designadas e tribos designadas na Índia), eleição por eleitores inscritos em listas separadas (os maoris, na Nova Zelândia), nomeação por partidos políticos (grupos étnicos reconhecidos pela Constituição de Maurício), ou pelo membro do grupo que recebe o maior número de votos em eleições gerais (as mulheres, em Taiwan).

A dinâmica política das duas formas difere. As quotas interferem nos procedimentos de indicação dos partidos, mas não afetam as características do sistema eleitoral que têm produzido os efeitos mais poderosos no sistema e na estrutura do partido, como, por exemplo, a circunscrição de distritos eleitorais, ou a estrutura das urnas. Como resultado, as quotas podem ser compatíveis com os sistemas partidários vigentes e com a dinâmica da representação. Elas são adequadas para as mulheres, que tendem a pertencer aos mesmos partidos e organizações dos homens. Há, entretanto, alguns países com cadeiras reservadas para mulheres, embora a maioria adote regimes autoritários ou semi-autoritários, sem partidos políticos concorrentes e eleições. As exceções (democracias com reservas para mulheres) incluem a Índia, onde as reformas constitucionais de 1992 e 1993 criaram cadeiras reservadas para mulheres em conselhos de aldeias, e Djibuti e Taiwan, onde 10% das cadeiras no Parlamento são reservadas.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

As cadeiras reservadas introduzem vias de representação específicas de grupos que evitam os partidos existentes e o sistema eleitoral. Incluem a criação de listas eleitorais separadas, distritos eleitorais especiais nos quais apenas os membros do grupo podem concorrer, exceções às regras de contagem, tal como limites mais baixos de representação e a nomeação de membros do grupo para a legislatura. Em vez de abrir espaço para membros do grupo dentro dos partidos, como fazem as quotas, as reservas estabelecem rotas para o poder que não requerem nenhuma conexão com os partidos regulares. Assim, elas permitem a separação contínua de comunidades políticas e facilitam o sucesso eleitoral dos partidos de grupos específicos. Quando os níveis das reservas são altos, a legislatura é dividida entre os grupos, cada um com seu próprio sistema partidário e sua dinâmica de representação. Os exemplos incluem os Parlamentos da Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Chipre, Fiji, Sérvia e Montenegro. Os países com números baixos de cadeiras reservadas para grupos étnicos são a Colômbia, Croácia, Maurício, Nova Zelândia, Níger, Samoa e Venezuela.

Embora a tendência geral seja promover a representação étnica por meio de reservas, há exceções. Os Estados Unidos praticam a divisão de distritos por raça, como forma de fomentar a presença de candidatos de minorias no Congresso. Outros países – inclusive a Dinamarca, Alemanha, Polônia e Romênia – aplicam um limite de representação mais baixo para as organizações de minorias do que o dos partidos regulares. (Em um sistema de representação proporcional, cada partido deve receber determinada porcentagem dos votos para obter uma cadeira; nesses casos, essa porcentagem é reduzida para facilitar a representação das minorias.) E há projetos de lei tramitando no Congresso brasileiro para estabelecer quotas raciais nos partidos políticos.

Esses tipos de mecanismos jurídicos e constitucionais têm suas desvantagens. Eles exigem que o Estado identifique, antecipadamente, os grupos que merecem privilégios especiais. Essas escolhas abrem as portas para o favoritismo, podem gerar discriminação e se arriscam a entrincheirar divisões sociais. Uma alternativa é adotar variações de sistemas de representação proporcional que efetivamente permitam que os grupos definam a si próprios (Lijphart, 1985; Guinier, 1994).

Alguns teóricos acreditam que é melhor garantir a influência das minorias na política do que a representação numérica efetiva na legislatura. Por

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

que não criar regras eleitorais exigindo que os políticos busquem o apoio das minorias a fim de serem eleitos? Essas regras – tais como o voto alternativo e a pluralidade, além da distribuição – recompensariam os políticos que atravessam as fronteiras dos grupos, com o objetivo de incluir grupos anteriormente marginalizados (Horowitz, 1991; Reilly, 2001).

Conclusões

As lições mais importantes das quotas de gênero envolvem o papel do Estado. Por meio de políticas proativas, o Estado pode promover a paridade de representação, desde que atente para os detalhes das leis de quotas, sua interação com regras eleitorais e a criação de mecanismos de aplicação e fiscalização.

Entretanto, a representação numérica nem sempre se traduz em mudanças nos resultados das políticas. As mulheres têm diferentes interesses, filiações partidárias e prioridades políticas, e seu comportamento legislativo reflete essas diferenças. Mas nas ocasiões em que as mulheres se reuniram, sua organização conseguiu, com sucesso, incluir interesses feministas nas agendas de políticas.

As políticas do Estado também podem aumentar a representação dos povos indígena e afro-descendente. Mas o tipo de política terá de depender das características do grupo étnico em questão. Se os grupos étnicos estiverem segregados em termos residenciais e constituírem suas próprias comunidades e organizações políticas, então o sistema de quotas nos partidos regulares não funcionará. Se a etnia sub-representada já estiver integrada aos partidos – como é o caso dos negros no Brasil –, o sistema de quotas pode ser mais apropriado.

As opções dependerão do tipo de sistema eleitoral. Em sistemas de distrito uninominal ou misto, os formuladores de políticas podem desejar reservar alguns distritos para a eleição exclusiva de membros de grupos (se linhas distritais puderem ser traçadas em torno das áreas com alta concentração de grupos). Em um sistema de representação proporcional, o limite de representação de organizações de minorias étnicas poderia ser reduzido, a fim de aumentar a chance de eleger um dos seus para o Congresso. Alternativamente, o Estado poderia reservar cadeiras no Parlamento para

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

as minorias étnicas e criar listas separadas de eleitores para eleger membros dos grupos para essas cadeiras.

Diferentemente da introdução das quotas de gênero nos partidos políticos, todos esses esquemas requerem mudanças substanciais nos regimes eleitorais, que serão altamente polêmicas. E a probabilidade de que a representação étnica venha a introduzir um conjunto diferente de classes e de interesses regionais e lingüísticos no sistema político acirrará a polêmica. No entanto, é importante lembrar que, quando foi inicialmente proposto, o sufrágio feminino também gerou polêmica. Mais recentemente, o mesmo aconteceu com as quotas de gênero – embora hoje, dezenas de países já as adotem (e outras dezenas têm partidos políticos que adotam o sistema de quotas voluntariamente). O início de uma discussão planta a semente da mudança, embora muito trabalho ainda seja necessário para definir seu curso.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baldez, Lisa. "Elected Bodies: The Adoption of Gender Quotas for Legislative Candidates in Mexico". *Legislative Studies Quarterly* 29. Maio de 2004.

Carroll, Susan. "Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change", em Susan Carroll (editora), *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press, 2001.

Durrieu, Marcela. *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogas, 1999.

Governo da Índia. *Towards Equality. Report of the Committee on the Status of Women in India*. Nova Delhi: Ministério da Educação e Assistência Social, 1974.

Guinier, Lani. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. Nova York: The Free Press, 1994.

Horowitz, Donald. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: The University of California Press, 1991.

Htun, Mala. "Dimensions of Political Inclusion and Exclusion in Brazil: Gender and Race", 2003. Não publicado.

———. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

———. "Women and Democracy", em Jorge Domínguez e Michael Shifter (editores), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

Htun, Mala e Mark Jones. "Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", em Nikki Craske e Maxine Molyneux (editores), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave, 2002.

Jones, Mark. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31(1): 3-21, 1998.

Lijphart, Arend. "Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems", em Will Kymlicka (editor), *The Rights of Minority Cultures*. Nova York: Oxford University Press, 1995.

Reilly, Benjamin. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

Rodríguez, Victoria E. "The Emerging Role of Women in Mexican Political Life", em Victoria Rodríguez (editora), *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview, 1998.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Swers, Michele. *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

Welch, Susan. "The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength", em Susan Carroll (editora), *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press, 2001.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Página em branco é proposital

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Os autores

Peter Aggleton é professor e diretor da Unidade de Pesquisa Thomas Coram da Universidade de Londres. Foi Chefe da Unidade de Estudos Sociais e Comportamentais e de Apoio da Organização Mundial da Saúde. Tem doutorado (PhD) em sociologia e educação pela Universidade de Londres.

Omar Arias é economista sênior no escritório da Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. Anteriormente, foi pesquisador da Unidade de Pobreza e Desigualdade do BID.

Tony Atkinson é professor e diretor do Nuffield College da Universidade de Oxford e membro do grupo de especialistas de alto nível em políticas sociais da União Européia. Foi membro do Conselho de Análise Econômica, que assessora o primeiro-ministro da França, e presidente da Sociedade Real de Economia, da Associação Econômica Internacional e da Associação Econômica Européia.

Mayra Buvinić é chefe da Divisão de Desenvolvimento Social do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID. Tem doutorado (PhD) em psicologia social pela Universidade de Wisconsin. Foi presidente do Centro Internacional de Pesquisas sobre a Mulher (ICRW).

Ruthanne Deutsch trabalhou durante mais de uma década em organismos internacionais promovendo a acumulação de capital humano dos mais pobres. Tem doutorado (PhD) em economia pela Universidade de Yale e recentemente obteve o título de *juris doctor* da Universidade de Georgetown.

Suzanne Duryea, economista pesquisadora do BID, é doutora (PhD) em economia pela Universidade de Michigan. Suas áreas de especialização incluem investimento em capital e oferta de mão-de-obra familiar.

Javier Escobal é diretor de pesquisas do Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) em Lima, Peru. Tem mestrado em economia pela Universidade de Nova York e foi assessor do Ministério da Economia do Peru.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

María Eugenia Genoni é pesquisadora-adjunta do BID. É economista pela Universidade de La Plata, Argentina.

Mala Htun é professora-assistente de ciências políticas da New School University. Tem doutorado (PhD) em ciências políticas pela Universidade de Harvard. É assessora da Conferência das Américas sobre Liderança da Mulher no Diálogo Interamericano e membro temporário do Council on Foreign Relations.

Miriam Maluwa é assessora em direito e direitos humanos do Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids (UNAIDS). Tem mestrado em direito (LLM) pela Universidade de Londres, com especialização em direito econômico internacional.

Ernest Massiah trabalha na Divisão de Desenvolvimento Social do BID, no setor de desenvolvimento das atividades do Banco nas áreas de HIV/aids e deficiências. Tem doutorado (PhD) em saúde pública pela Universidade Johns Hopkins e trabalhou como especialista em saúde pública no Banco Mundial e na Secretaria da Comunidade do Caribe (CARICOM).

Jacqueline Mazza trabalha na Divisão de Desenvolvimento Social do BID e é especialista em mercados de trabalho e inclusão social. Tem doutorado (PhD) pela Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade John Hopkins.

Hugo Ñopo é professor-assistente do Middlebury College e pesquisador afiliado do Instituto de Estudos do Trabalho (IZA) em Bonn, Alemanha. Tem doutorado (PhD) em economia pela Northwestern University.

Peter Oakley (1942-2001) teve uma brilhante carreira acadêmica, especializando-se em desenvolvimento do Terceiro Mundo, inclusão social e o papel das organizações não-governamentais. Trabalhou no Centro Internacional de Pesquisas e Capacitação de ONG (Intrac) na Grã-Bretanha após ter atuado, durante vários anos, nas organizações Oxfam International e Save the Children.

José Antonio Ocampo é subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Anteriormente, foi secretário-executivo da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

e o Caribe (CEPAL). Tem doutorado (PhD) em economia e sociologia pela Universidade de Yale.

Nina Pacari foi ministra das Relações Exteriores do Equador. É membro do partido indígena Pachakutik, braço político da Confederação Nacional de Povos Indígenas (Conaie), e antiga ativista do movimento indígena.

Richard Parker é conferencista em políticas públicas e membro sênior do Shorenstein Center. É formado pelo Dartmouth College e pela Universidade de Oxford. Trabalhou como economista no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Gilberto Rincón Gallardo é presidente da Comissão Nacional para Prevenir a Discriminação (Conapred), do México. Foi legislador e candidato presidencial, com plataformas em defesa principalmente dos direitos das pessoas portadoras de deficiências.

Jaime Saavedra é economista do Banco Mundial. Foi pesquisador-chefe do Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) em Lima, Peru, e assessor-chefe do Ministério do Trabalho e Promoção Social do Peru. Tem doutorado (PhD) em economia pela Columbia University.

Margarita Sánchez trabalhou durante mais de 25 anos em países em desenvolvimento como consultora especializada em grupos carentes. Tem mestrado em administração de empresas.

Hilary Silver é professora-adjunta de sociologia e estudos urbanos da Brown University. Foi consultora da Organização Internacional do Trabalho e do Banco Mundial e tem doutorado (PhD) em sociologia pela Columbia University.

Luis Tejerina é pesquisador-assistente da Unidade de Pobreza e Desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID. É especialista em economia do desenvolvimento, mercados financeiros e pobreza.

Eva T. Thorne é professora-assistente da Brandeis University, Boston. Atualmente está se especializando em política afro-latina e direitos territoriais indígenas.

Máximo Torero é professor de economia da Universidade do Pacífico, pesquisador chefe do Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) em Lima, Peru, e pesquisador visitante da Universidade de Bonn,

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

Alemanha, e do Instituto de Pesquisas de Ciências Sociais da UCLA. Tem doutorado (PhD) em economia pela UCLA.

Gustavo Yamada é professor de economia da Universidade do Pacífico. Foi vice-ministro de promoção social do Ministério do Trabalho do Peru e trabalhou como economista na Unidade de Pobreza e Desigualdade do BID. Tem doutorado (PhD) em economia pela Columbia University.

Jonas Zoninsein é professor-adjunto do James Madison College e da Universidade Estadual de Michigan. Tem doutorado (PhD) em economia pela New School for Social Research.

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub

INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA

"A inclusão social se converteu em um tema central dos programas de desenvolvimento da América Latina. Este livro aprofunda a compreensão da exclusão social – em particular no que se refere a raça e origem étnica – e mostra novos caminhos, com base em pesquisa empírica e enfoques teóricos qualificados, para eliminar esse enorme obstáculo ao desenvolvimento da região."

– Fernando Henrique Cardoso
Ex-presidente do Brasil

"Este livro demonstra de forma vigorosa como a desigualdade e a falta de oportunidades afetam os afro-descendentes, os povos indígenas, as mulheres pobres, os portadores de deficiências e os que têm HIV/aids na América Latina e no Caribe. A inclusão social daqueles que há muito estão marginalizados e excluídos – como argumenta tão bem o livro – precisa ser elevada a um lugar de destaque nos programas econômicos da região."

– Charles Rangel (D-New York)
Membro do Grupo de Congressistas Afro-americanos

"Este livro demonstra claramente que as ferramentas dos direitos humanos podem e devem ser utilizadas pelos formuladores de políticas econômicas e de desenvolvimento para assegurar um crescimento sustentável e uma boa gestão pública."

– Mary Robinson
Ex-Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

"A exclusão social não apenas é censurável do ponto de vista ético, mas também é economicamente ineficiente. De forma direta ou indireta, impede o desenvolvimento de talentos em certos grupos que podem beneficiar a toda a sociedade. O destacado grupo de especialistas internacionais que contribuiu para este volume oferece evidência de como a inclusão de determinados grupos étnicos e uma menor discriminação de gênero podem melhorar a eqüidade e o desenvolvimento na América Latina."

– François Bourguignon
Economista chefe, Banco Mundial

Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Ave., N.W. Washington, D.C.
20577 Estados Unidos
www.iadb.org/pub

ISBN 85-352-1594-8

ELSEVIER
EDITORA CAMPUS
Uma empresa Elsevier
www.campus.com.br

© Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.
Visite nosso site na Web para mais informações: www.iadb.org/pub