

• AMÉLIA COHN

UN PAIS INJUSTO

Es frecuente la afirmación por parte de las autoridades gubernamentales: «el Brasil no es un país pobre, pero sí es un país injusto». Si ese reconocimiento es un hecho positivo, el enfrentamiento de esa realidad todavía está lejos de ser satisfactorio.

El reconocimiento por parte del gobierno de que este es un país injusto señala la necesidad de articular la cuestión de la pobreza con la de desigualdad social. Eso significa, por lo tanto, asociar la cuestión de la superación de la pobreza a medidas redistributivas, sean ellas de transferencia directa de renta, sean ellas indirectas, a través de políticas sociales.

Se contraponen, sin embargo, a la consecución de esta meta una serie de obstáculos. El primero de ellos habla respecto al modelo de ajuste estructural y de estabilización económica adoptado, denominado de ajuste pasivo, que puede ser traducido como «la dictadura de los economistas»: las cuestiones decisivas para la sociedad brasileña son sometidas al monopolio de las políticas económicas. Con esto, se crea en la práctica –aunque no en el discurso– la ya conocida antinomia entre el desarrollo económico y el desarrollo social que debe, con urgencia, ser superada.

Un segundo obstáculo, de naturaleza más propiamente política, habla respecto a la conjunción de fuerzas que dan soporte al gobierno, conservadoras y patrimonialistas. Se suma a eso la nueva disposición federativa resultante de la Constitución de 1988, que –al mismo tiempo que eleva a la condición de entidad federada al municipio– crea mecanismos que dificultan acciones solidarias entre las tres esferas de gobierno (nacional, estatal y local).

Un tercer obstáculo, de naturaleza más estrictamente social, habla respecto a la magnitud de los problemas sociales, dada la dimensión geográfica y poblacional del país. Así, siempre que se habla de porcentajes poblacionales, se está hablando de un contingente de millares de personas.

En consecuencia, la pobreza y la desigualdad social asumen una enorme complejidad.

Es urgente el desafío de formular, un nuevo proyecto para la sociedad que contemple la perspectiva de la mejora de las condiciones de vida de la población a través de reformas sociales profundas. Y esta tarea no cabe exclusivamente al Estado o a la sociedad y al mercado, sino al conjunto de la sociedad, allí comprendido el Estado, tan importante y fundamental en su papel de regulación cuanto mayor sea la magnitud de la pobreza y de la desigualdad social en el país.

POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Continúa siendo extremadamente difícil medir la pobreza y las condiciones de vida de la población brasileña, tanto por la ausencia de datos actualizados, como sobre todo, por la dificultad de compatibilizarlos entre sí.¹ No obstante, datos de la Investigación Mensual de Empleo (PME/Pesquisa Mensual de Emprego) realizada en seis metrópolis brasileñas, muestran que con el plan de estabilización –denominado «Plan Real»– 3,8 millones de personas ultrapasaron la línea de pobreza (Cuadro 1), probablemente pertenecientes a aquellos segmentos de renta con valores más próximos a esa línea. Los mismos datos muestran también que en las áreas metropolitanas los pobres tienen renta más baja, presentando también entre ellos mayor desigualdad de renta al inicio del '96 que la verificada al inicio del Plan, en julio del '94. Según Rocha (1996), «estos resultados podrían sugerir que, desde punto de vista de la renta, la parte de los más pobres dentro de los pobres estaría siendo dejada al margen de los beneficios del plan de estabilización» (Cuadro 1).

Mientras, el propio documento oficial que sintetiza la estrategia de desarrollo social del actual gobierno² todavía trabaja con datos relativos a 1990, según los cuales 11,9% de la población

1 Los estimativos sobre la pobreza en Brasil generalmente se basan en los datos de la Investigación Nacional por Muestras de Domicilios (PNAD/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios), realizada anualmente (a excepción del año 1994). Los resultados de estas investigaciones, a su vez, no son comparables con los datos provenientes del Censo, más completos en lo que tiene que ver con la renta por incluir beneficios indirectos, tales como vale-transporte y vale-alimentación, y que tiene un impacto significativamente mayor en las franjas inferiores de renta. Ver al respecto Rocha, Sonia. *Renta y pobreza. Los impactos del Plan Real*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, mayo 1996.

2 Presidencia de la República/Gobierno Fernando Henrique Cardoso. «Una Estrategia de Desarrollo Social».

CUADRO 1.

| Indicadores de pobreza según insuficiencia de renta 6 regiones metropolitanas | | |
|--|----------------------|--------------|
| | Proporción de pobres | Nº de pobres |
| Brasil | % | mil |
| Julio/94 | 42,24 | 16.339,4 |
| Julio/95 | 32,07 | 12.564,6 |
| Diciembre/95 | 27,34 | 10.774,7 |
| Enero/96 | 28,74 | 11.327,2 |

Fuente: PME/IBGE. Regiones metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, San Pablo y Porto Alegre.

In: Rocha, Sonia, op. cit., p. 12.

sobrevive en condición de indigente, constituyendo un total de 16,5 millones de brasileños (Cuadro 2). Vale decir: la misma magnitud y la misma distribución desigual en términos regionales de la indigencia, ya señaladas en el *Informe Brasileiro para la Cumbre de Desarrollo Social*.

CUADRO 2.

| Indicadores de indigencia según insuficiencia de renta 1990 | | |
|--|------------------|------------------------------|
| Brasil | Nº de indigentes | Proporción de indigentes (%) |
| Norte (1) | 1.952.578 | 38,0 |
| Noreste | 9.089.059 | 22,0 |
| Sureste | 4.035.814 | 6,6 |
| Sur | 1.622.909 | 7,5 |
| Centro-oeste | 820.3448,2 | |
| Metropolitano | 3.414.801 | 8,0 |
| Urbano | 6.102.073 | 9,3 |
| Rural | 7.009.248 | 22,5 |
| Total | 16.526.122 | 11,9 |

Fuente: IBGE/PNAD, 1990 (Tabulaciones Especiales)

(1) Excepto estrato rural y Estado de Tocantins, todavía incluido en Goiás en el diseño muestral de la PNAD.

In: Presidencia de la República/Gobierno Fernando Henrique Cardoso, op. cit., p. 22.

Faltan instrumentos y mecanismos ágiles para la evaluación de los impactos de las políticas económicas y sociales sobre las condiciones de vida de la población. Más grave todavía es el hecho de persistir las directrices de la política económica en los dictámenes de las políticas sociales, lo que se asocia a la reduci-

da capacidad de actuación redistributiva del gobierno nacional respecto a las desigualdades regionales.

Un ejemplo en este caso es la distribución de la indigencia por regiones, donde en las regiones Norte y Noreste del país están concentrados más del 2/3 de la población sujeta a la pobreza extrema. Así, no es sin fundamento la opción –para retratar a Brasil– de privilegiar el análisis de las desigualdades económicas y sociales, en lugar de enfatizar los indicadores de pobreza.

En esa perspectiva, la renta media de los 10% más ricos es 32 veces mayor que la renta media de los 40% más pobres.³ Y mientras, en 1960 los 20% más ricos del país se apropiaron del 54% de la renta y los 50% más pobres de apenas 18%, esos porcentajes en 1990 son de, respectivamente, 65% y 12%. Datos de 1995⁴ presentan la siguiente distribución de rendimiento mensual: 1,7% ganan más de 20 salarios mínimos; 3,2% entre 10 y 20; y en el otro extremo 16,4% ganan hasta 1 SM (Salario Mínimo), y 14,2% entre 1 y 2 SM.

Esa distribución tiene disparidades regionales significativas –el Sureste por ejemplo presenta 2,3% de la población con rendimiento superior a 20 SM y 12,3% con hasta 1 SM, mientras para el Noreste esos porcentajes son de 0,7% y 24,7%, respectivamente. La desigualdad queda aun más evidente cuando es vista bajo la óptica de género. Tomado Brasil en su conjunto, mientras 2,8% de los hombres perciben mensualmente más de 20 SM, ese porcentaje es 4 veces inferior (0,7%) en el caso de las mujeres; en el otro extremo –el estrato de rendimiento de hasta 1 SM– la situación se invierte pero no en la misma proporción: 14,8% en el caso de los hombres y 17,9% en el caso de las mujeres (Cuadros 3, 4 y 5).

Por otro lado, se observa la misma tendencia ya verificada para el año '90 respecto a los años de escolaridad. Mientras en los niveles inferiores de años de escolaridad las mujeres presentan un porcentaje medio de 3 puntos más bajo que el de los hombres, en el estrato superior ese porcentaje es significativamente mayor (Cuadro 6). Los datos relativos a la distribución por franjas de rendimientos, inserción en el mercado formal de trabajo y años de instrucción por género no son directamente comparables entre sí. Pero las discrepancias aquí registradas permiten inferir que el mercado de trabajo promueve una selectividad discriminatoria en lo que tiene que ver con las mujeres que no es respaldada por el nivel de formación de la fuerza de trabajo.

Según el IBGE, respecto a la tasa de desempleo abierto –promedio de 5,56% para el año 1996– fue el sector industrial el que presentó peor desempleo en términos de creación de nuevos puestos de trabajo, asociado a un aumento general del rendimiento medio de las personas ocupadas (de cerca del 8% en los primeros 10 meses del '96).⁵

Por otro lado, entre 1990 y 1993, más del 91% de los brasileños que se sumaron a la fuerza de trabajo ocupada lo hicieron en el sector agrícola, dándose «una vuelta al campo» debida a la cri-

3 PNUD/IPEA. Relatorio sobre el Desarrollo Humano en Brasil. Brasilia, 1996.

4 FIBGE/PNAD. El valor actual del salario mínimo es de R\$ 112,00, pudiendo ser utilizada la equivalencia R\$/US\$.

5 La tasa media de desempleo abierto mide el índice de personas buscando empleo. Según datos del IBGE, de enero a noviembre de 1995 ella fue del 4,64%, por lo tanto inferior a la de 1996.

CUADRO 3.

| Distribución de las personas de 10 años o más según sexo y clases de ingreso mensual (salarios mínimos) | | | | | | |
|---|--------|----------|------|------|------|------|
| Categorías de ingreso Mensual (SM) | Brasil | N Urbana | NE | SE | S | CO |
| Hasta 1 SM | 16,4 | 15,1 | 24,7 | 12,3 | 13,8 | 15,2 |
| Entre 1 y 2 | 14,2 | 14,9 | 14,9 | 13,3 | 14,9 | 15,8 |
| Entre 2 y 5 | 16,0 | 15,0 | 9,0 | 19,5 | 19,6 | 15,4 |
| Entre 5 y 10 | 6,9 | 5,8 | 2,9 | 9,2 | 8,1 | 6,6 |
| Entre 10 y 20 | 3,2 | 2,6 | 1,4 | 4,3 | 3,8 | 3,3 |
| Más de 20 | 1,7 | 1,4 | 0,7 | 2,3 | 1,8 | 1,9 |
| S/ingreso | 40,7 | 44,9 | 45,4 | 38,2 | 37,5 | 41,2 |
| S/declaración | 0,8 | 0,3 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,6 |
| Hombres | | | | | | |
| Hasta 1 SM | 14,8 | 13,1 | 24,6 | 10,3 | 11,2 | 13,4 |
| Entre 1 y 2 | 16,8 | 18,0 | 19,9 | 14,3 | 16,8 | 19,5 |
| Entre 2 y 5 | 21,9 | 21,0 | 13,2 | 25,9 | 26,4 | 22,5 |
| Entre 5 y 10 | 9,9 | 8,1 | 4,1 | 13,3 | 11,7 | 9,1 |
| Entre 10 y 20 | 4,8 | 3,8 | 2,0 | 6,3 | 5,8 | 4,8 |
| Más de 20 | 2,8 | 2,1 | 1,2 | 3,8 | 3,0 | 2,9 |
| S/ingreso | 27,8 | 33,4 | 33,6 | 25,0 | 24,2 | 26,8 |
| S/declaración | 1,1 | 0,5 | 1,4 | 1,1 | 0,8 | 0,9 |
| Mujeres | | | | | | |
| Hasta 1 SM | 17,9 | 17,0 | 24,8 | 14,3 | 16,2 | 17,0 |
| Entre 1 y 2 | 11,8 | 11,9 | 10,1 | 12,5 | 13,1 | 12,1 |
| Entre 2 y 5 | 10,5 | 9,4 | 5,1 | 13,5 | 13,1 | 8,5 |
| Entre 5 y 10 | 4,1 | 3,6 | 1,8 | 5,4 | 4,7 | 4,1 |
| Entre 10 y 20 | 1,8 | 1,5 | 0,9 | 2,4 | 1,8 | 1,9 |
| Más de 20 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,9 | 0,7 | 0,8 |
| S/ingreso | 52,7 | 55,6 | 56,4 | 50,6 | 50,2 | 55,3 |
| S/declaración | 0,5 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,3 |

Fuente: PNAD, 1995. No están computados los datos de la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Amapá, Roraima y Pará. En el estrato «sin ingreso» están incluidas las personas que recibieron solamente beneficios.

sis económica que afectó sobre todo a la industria y algunos ramos del sector terciario. Sin embargo, no hay indicios de que ese aumento de la ocupación agrícola haya respondido a una expansión de la actividad, y por lo tanto a un aumento de la demanda por mano de obra. Está visto que hubo en el período un aumento del 40% de los ocupados no-remunerados en el sector, acompañado de una caída del 0,94% en el número de asalariados agrícolas.⁶

De hecho, la cuestión agraria en Brasil asume relevancia en función de las desigualdades sociales, de la concentración de renta, del vigor de la organización de los trabajadores del campo (Mo-

CUADRO 4.

| Índice de Gini de la distribución del ingreso mensual de las personas de 10 años o más de edad, sin ingresos, según el sexo – 1985-1995 | | | |
|---|---------|---------|-------|
| Año | Hombres | Mujeres | Total |
| 1985 | 0,593 | 0,596 | 0,609 |
| 1986 | 0,590 | 0,577 | 0,602 |
| 1987 | 0,598 | 0,596 | 0,611 |
| 1988 | 0,618 | 0,610 | 0,629 |
| 1989 | 0,638 | 0,623 | 0,647 |
| 1990 | 0,612 | 0,606 | 0,620 |
| 1992 | 0,573 | 0,544 | 0,575 |
| 1993 | 0,604 | 0,567 | 0,603 |
| 1995 | 0,592 | 0,563 | 0,592 |

Fuente: IBGE/PNAD – 1995.

No incluyó datos relativos al ingreso de la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

CUADRO 5.

| Evolución reciente del crecimiento y de la desigualdad 1989–1995 | | | |
|--|--|--|---|
| Años | Crecimiento anual del PBI per capita (%) | Proporción de la renta de los 50% más pobres (%) | Proporción de la renta de los 20% más ricos |
| 1989 | +1,4 | 11,8 | 62,4 |
| 1990 | -5,9 | 12,3 | 62,7 |
| 1991 | -1,3 | 13,6 | 60,2 |
| 1992 | -2,3 | 12,9 | 61,3 |
| 1993 | +2,7 | 12,2 | 62,2 |
| 1994 | +4,3 | 10,4 | 65,7 |
| 1995 | +2,7 | 11,6 | 63,3 |

Fuente: Investigación Mensual de Empleo PME-IBGE

In: Neri, M. y Considera, C. «Crecimiento, desigualdad y pobreza: el impacto de la estabilización». IPEA. La economía brasileira en perspectiva – 1996. Río de Janeiro, Vol. 1. 1996 pp. 49–82, p. 52.

CUADRO 6.

| Años de estudio según el sexo – Brasil | | |
|--|---------|---------|
| Discriminación | Hombres | Mujeres |
| Sin Instrucción y <1 año | 16,7 | 13,7 |
| 1 a 3 años | 19,2 | 16,8 |
| 4 a 7 años | 33,7 | 31,5 |
| 8 a 10 años | 13,0 | 12,9 |
| 11 y más | 17,3 | 24,9 |

Fuente: PNAD. 1995.

6 Singer, P. Dimensiones de la crisis económica. Folha de São Paulo, 02/06/96.

vimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) y de la violencia que marca los conflictos allí. En cuanto a la concentración de la riqueza rentable, ella se expresa por el hecho de que el 0,9% de los grandes propietarios agrícolas retienen el 35,8% de las tierras, lo que significa 118,4 millones de hectáreas (una hectárea es igual a 10 mil metros cuadrados). Del resto, 2,8% del número de propiedades abarcan 56,7% del área total y solamente respecto a las grandes propiedades; 89,1% del número de propiedades abarcan 23,4% del área total respecto a propiedades de pequeño porte; y 8% abarcan 19,9% del área total respecto a propiedades de porte medio. Pero solamente 26,3% de las tierras son productivas.

Se suma a eso el hecho de que en un período más reciente (agosto del '95/agosto del '96) se ha verificado un descenso del área agrícola plantada (cerca de 800 mil hectáreas), siendo que la caída productiva ocurrió sobre todo en la producción de alimentos básicos, perjudicando principalmente al ciudadano-consumidor de baja renta. Varios estudios al respecto apuntan que fueron los pequeños y medianos productores rurales los más penalizados por la política agrícola que viene siendo implementada, reduciendo así sus áreas de plantíos, y en consecuencia la producción.⁷ Se estima que las elevadas tasas de intereses del Plan Real generaron una incompetencia de cerca del 40% del sector rural.

Finalmente, es necesario registrar que pese a que Brasil ha subido del 64° al 58° lugar en el ranking del IDH en el Informe de Desarrollo Humano-1996 de la ONU, continúa liderando la posición de país con la peor distribución de renta, siendo señalado como uno de los países modelo de «crecimiento deshumano», no obstante, ha sido clasificado en 13° lugar dentro de aquellos de mayor potencial para reducir la pobreza.

También el documento del Banco Mundial divulgado en 1996 señala que aunque Brasil gastó cerca de 15% del PIB en el área social, el país no presentó en la primera mitad de esta década ni una reducción de la pobreza (calculada en un contingente de 24 millones de brasileros viviendo por debajo de la línea de pobreza) ni una mejoría de los indicadores sociales. **Todavía persiste la tendencia histórica de que las políticas sociales sean proporcionalmente más apropiadas para los no pobres que para los pobres: se estima que solamente 15% de las inversiones en el área social llega a los 20% más pobres, mientras el 20% más rico se apropia del 21% de esas inversiones.**⁸

No se trata, por lo tanto, solamente de re-ecuacionar el volumen de recursos destinados al área social, sino sobre todo de revertir las dos principales lógicas que determinan la dinámica del sector: 1) la imposición de las directrices de la racionalidad económica a las políticas sociales, que oponen una vez más desarrollo económico a desarrollo social; 2) la incapacidad demostrada hasta ahora para revertir la histórica y perversa lógica de las políticas sociales en el país, que debiendo ser compensatorias de las desigualdades sociales acaban por reproducirlas.

ESTRATEGIAS PARA EL AREA SOCIAL

La estrategia de desarrollo social del actual gobierno se propone cuatro subconjuntos de acciones: a) mantener las condiciones necesarias «aunque no suficientes» para promover la mejora del estándar de vida de los brasileros, es decir, asegurar las condiciones de estabilidad macroeconómica, realizar la reforma del Estado y retomar el crecimiento económico; b) concentrar esfuerzos en los servicios sociales básicos de «vocación universal»: educación, salud, previsión social, vivienda y saneamiento básico, trabajo y asistencia social (y que comprenden más del 90% del gasto social); c) enfrentar puntos de estrangulamiento (como Reforma Agraria, por ejemplo) para acelerar el proceso de reforma y reestructuración de servicios sociales y proporcionar atención a los grupos socialmente más vulnerables (reducción de la mortalidad infantil, capacitación de jóvenes y la renta mínima para ancianos); y d) buscar articular formas de coordinación entre gobierno y sociedad civil, como fue la experiencia, según el gobierno, del Consejo Comunidad Solidaria.⁹

La instancia articuladora de los programas del área social del gobierno es la Cámara de Política Social de la Casa Civil de la Presidencia de la República, responsable tanto por la garantía del flujo de financiamiento como por la calidad en la gerencia, el acompañamiento y evaluación de ese conjunto de acciones.

EDUCACIÓN

Se prioriza la enseñanza primaria en pro de la mejoría de la calidad y la valorización del magisterio, teniendo como propuesta la redistribución y la equidad tomando el gasto alumno/año como referencia, asegurando un mínimo de R\$ 300,00/año por alumno, garantizándose que el 60% de los recursos sean destinados al pago de los profesores en ejercicio docente en aulas. Para esto fue creado el Fondo de Desarrollo de Enseñanza Básica y Valorización del Profesor, buscando asegurar una inversión permanente de cerca de R\$ 12 billones/año para la enseñanza primaria.

Existen también, entre otros, el Programa de Educación a Distancia, que busca perfeccionar la formación de los profesores de la red pública de enseñanza y equipar unidades escolares con TV, video, etc.; el Programa Nacional de Libro Didáctico, con el objetivo de atender 30 millones de alumnos, garantizando la distribución gratuita de libros en la enseñanza primaria; el Programa de Democratización y Expansión de la Enseñanza Profesional, dirigido a atender la diversidad de demanda del mercado de trabajo.

Para 38 municipios con altos índices de analfabetismo fue instituido el Programa Alfabetización Solidaria, del Consejo Comunidad Solidaria, que busca capacitar alfabetizadores locales. Otros 42 municipios ya están inscriptos en ese Programa. La actuación del gobierno en el sector presenta, por lo tanto, el nítido perfil de

⁷ INESC. Informativo-Análisis e Informaciones Legislativas. Brasilia, año X, nro. 70, oct. 1996.

⁸ BIRD. Brasil, a Poverty Assessment, Washington, 1995.

⁹ Documento ya citado Una estrategia de Desarrollo Social.

priorizar los sectores más carentes de la población, enfrentando serias dificultades representadas por las enormes diversidades regionales, y entre Estados y municipios.

SALUD

Los indicadores de salud de Brasil se caracterizan por un cuadro sanitario donde están presentes un perfil de morbi-mortalidad –compuesto por enfermedades de la pobreza y de la riqueza, caracterizando lo que algunos denominan «transición epidemiológica»– y un colapso del Sistema Único de Salud, que se refleja en el propio cuadro sanitario. Un ejemplo de esto es el hecho de que el 25% de las internaciones hospitalarias en la red del SUS (Sistema Único de Salud), en 1995, han tenido como causa complicaciones de gravidez/parto.

Este es el sector en el área social que se reconoce estar viviendo la mayor crisis, a pesar del hecho de haber descendido la tasa de mortalidad infantil de 47 por mil nacidos en 1990 a 42,5 en 1995.

El conjunto de acciones gubernamentales respecto al sector de la salud tiene como definición de prioridades la mejoría del cuadro sanitario a través de: 1) acciones dirigidas a la atención integral de la salud de la mujer y del niño, con énfasis en la reducción de la mortalidad infantil; 2) la prevención y recuperación de la desnutrición; 3) el acceso a servicios de saneamiento básico; 4) la reorganización institucional del sector, agravado por una seria crisis de financiamiento.

Para ello, fueron definidas como metas: la reducción del coeficiente de mortalidad infantil a 22,6/1000 nacidos vivos en 1998; fortalecimiento del Programa de Asistencia Integral de la Salud de la Mujer, concentrando esfuerzos sobre todo en 913 municipios definidos como de mayor riesgo; el Programa Nacional de Alimentación Escolar, teniendo como objetivo garantizar suplementos y alimentar durante 180 días lectivos a escolares de primer grado de la red pública; y el Programa de Distribución de Emergencia de Alimentos, que consiste en la distribución de comestibles de primera necesidad para poblaciones carentes en los municipios de los bolsones de pobreza seleccionados por la Comunidad Solidaria.

Aquí merecen ser destacados dos programas específicos: el Programa de Salud de la Familia y el de los Agentes Comunitarios de Salud. El primero de ellos se encarga de organizar equipos de salud responsables por áreas geográficas donde habitan de 600 a 1000 familias. Esos equipos están compuestos por un médico general, un enfermero, un auxiliar de enfermería y 6 agentes comunitarios. El segundo, dirigido a los bolsones de pobreza, se refiere a la formación de agentes de salud para la orientación de la asistencia a los niños, reclutados entre los miembros de la propia comunidad.

Finalmente, en las áreas de saneamiento y vivienda son también priorizadas las poblaciones de bajos ingresos a través de los Programas de Acción Social en Saneamiento –el PASS– dirigidos a la universalización de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento sanitario y recolección/destino de residuos sólidos en las áreas de mayor concentración de pobreza en los municipi-

prios seleccionados por el Programa de Reducción de la Mortalidad en la Infancia y por la Comunidad Solidaria; y el PROSEGE, dirigido a familias con ingresos de hasta 3 salarios mínimos.

PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Infelizmente Brasil todavía es conocido por la violencia que representa la violación de los derechos humanos: sea la violencia policial, la alta tasa de criminalidad, el trabajo esclavo y/o infantil, sea la prostitución, la ausencia de acceso a la justicia, el tráfico de drogas, las matanzas y asesinatos, etc..

En el primer semestre de 1996 el gobierno lanzó el Programa Nacional de Derechos Humanos, elaborado a partir de una amplia consulta a la sociedad. Una de las más importantes iniciativas de la actual gestión pero que, sin embargo, carece de metas precisas. Más allá de eso, el proceso de legislación sobre varias cuestiones relacionadas a los derechos humanos tramita lentamente por el Congreso Nacional, azotado por la agenda de reformas en trámite, en el ritmo definido por el mantenimiento del plan de estabilización.

GASTOS SOCIALES

Desde la segunda mitad de la década del '80 –con excepción de los años '91 y '92 (del gobierno de Fernando Collor)– los gastos sociales de nivel federal vienen presentando una curva descendente. En 1986 fueron gastados U\$S 43,9 billones; en 1990 U\$S 52,2 billones; en 1992 U\$S 43,1 billones; en 1993 U\$S 54,9 billones, destacándose siempre las áreas de salud y educación.

En el periodo reciente se mantiene esa misma tendencia, evidenciada en la Cuadro 7. Tomándose como base el presupuesto realizado en 1995, el valor previsto en el presupuesto federal para 1997 (que significa, sin embargo, la mitad del presupuesto global, exceptuándose el refinanciamiento de la deuda pública) representa un crecimiento de 36,6%.

Comparándose los datos relativos al período 1995–1997, se verifica una alteración en la prioridad de los gastos en educación, donde para la enseñanza primaria está previsto un aumento de 57,7% en relación a 1995. Se registra todavía que el aumento del volumen de recursos para la salud (del orden de R\$ 5 billones) deriva básicamente de la recaudación de un nuevo impuesto –la CPMF–; y que el crecimiento en la función Asistencia y Previsión es debido a la expansión de los gastos con beneficios previsionales, vinculados igualmente a la fuente contributiva de recursos (Cuadro 7).

Sin embargo, analizando los datos de el Cuadro 8 se nota que están definidas como prioridad para el año 1997, con relación a 1996, por orden decreciente, distribución de alimentos (aumento de recursos del orden de 314%); asentamiento en el campo y área rural –incluyendo reforma agraria– (con aumento de 117% y 177% de los recursos, respectivamente); y proyectos habitacionales (aumento de 93%). El Cuadro 9 representa los gastos federales presupuestados para 1996.

CONSEJO NACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

Con respecto a las acciones e iniciativas relativas a la cuestión de género, hay que destacar que la mayoría de ellas se concentra en el área de la salud, consecuente con la larga experiencia de la trayectoria del movimiento de mujeres. Los protocolos firmados por el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer abarcan:

- en el área de la salud: con relación a la planificación familiar, el protocolo obliga a implementar acciones específicas en el ámbito del Sistema Único de Salud y ejecutar el programa nacional de prevención y tratamiento del cáncer de cuello de útero y de mama, con especial énfasis en mujeres entre 35 y 49 años.
- en el área de la educación: compromiso del Ministerio de Educación de incorporar en su programa curricular de TV Escuela y en los criterios de selección de libros didácticos contenidos no discriminatorios en relación a la mujer, así como temas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres. Se busca así, a través de la escuela, la democratización de las relaciones de género en la sociedad.
- en el área del trabajo: el Ministerio de Trabajo, reconociendo el proceso de feminización de la pobreza, está promoviendo programas de entrenamiento y capacitación dirigidos a adolescentes víctimas de explotación sexual y mujeres jefas de familia.

En noviembre de 1995 fue instalada la Comisión Nacional de Población y Desarrollo, con sede en el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto, y tiene como mandato la implementación de las resoluciones definidas en la Conferencia de El Cairo, dirigido por lo tanto al conjunto de recomendaciones de la agenda social de la ONU. Se da un especial énfasis al acompañamiento de las políticas públicas relacionadas con población y desarrollo, en particular en lo que tiene que ver con la salud reproductiva.

Finalmente, en noviembre del '96, fue reinstalada la Comisión Intersectorial de Salud de la Mujer para asesorar al Consejo Nacional de Salud, teniendo como prioridad traducir las recomendaciones internacionales en la agenda de la política nacional de salud, esto es, monitorear la implementación del PAISM (Programa de Asistencia Integral de la Salud de la Mujer).

CUADRO 7.

| Gastos sociales | | | |
|----------------------------|---------------|----------------|----------------|
| En R\$ millones | | | |
| Gasto Social | 1995 | 1996 | 1997 |
| Educación y Cultura | 9.165 | 10.225 | 11.514 |
| – Enseñanza Superior | 4.477 | 4.783 | 4.946 |
| – Enseñanza Primaria | 2.252 | 2.634 | 3.551 |
| Vivienda y Urbanismo | 109 | 2.066 | 2.122 |
| Salud y Saneamiento | 14.782 | 14.513 | 19.509 |
| Trabajo | 5.523 | 9.488 | 10.276 |
| – Protección al trabajador | 3.782 | 5.830 | 6.659 |
| Asistencia y Previsión | 52.576 | 64.231 | 69.094 |
| – Asistencia | 966 | 2.131 | 2.295 |
| Total | 82.155 | 100.523 | 112.515 |

Fuente: Propuesta Presupuestaria de la Unión para 1997.

Obs.: Los valores del '95 se refieren a gastos realizados, mientras los del '96 y del '97 son gastos previstos en los presupuestos.

Se verifica, sin embargo, que a excepción de las funciones relacionadas con la educación (enseñanza primaria y merienda escolar) en setiembre del '96, de los recursos previstos para las demás funciones, como máximo habían sido ejecutados en un 50%. Esto traduce dos tipos de obstáculos: la dificultad burocrática e institucional para la ejecución de los programas; y el es-

CUADRO 8.

| Gastos del Gobierno Federal en el área social (en R\$ mil) | | | | |
|--|---------------------|--------------------------|---------------------|--------------------|
| Áreas | Presupuesto de 1996 | Gastos hasta set./96 (%) | Presupuesto de 1997 | % en relación 1996 |
| Niño y adolescente | 4.361.466 | 50 | 4.535.409 | 4 |
| Política Urbana | 1.107.435 | 16 | 1.008.478 | -9 |
| Seguridad de alimentos | 12.141.612 | 36 | 12.834.914 | 6 |
| Ministerio de Medio Ambiente | 580.390 | 13 | 356.803 | -39 |
| Políticas de Medio Ambiente | 123.076 | 25 | 115.245 | -6 |
| Incra (incluyendo la reforma agraria) | 942.268 | 37 | 2.606.918 | 177 |
| Expansión y mejora de la enseñanza técnica | 101.919 | 4 | 35.000 | -66 |
| Merienda escolar | 600.000 | 68 | 632.483 | 5 |
| Enseñanza Primaria | 317.799 | 84 | 152.821 | -52 |
| Seguro de Desempleo | 4.308.815 | 53 | 5.217.401 | 21 |
| Proyectos habitacionales | 101.293 | – | 196.000 | 93 |
| Asentamiento en el campo | 92.171 | 9 | 200.000 | 117 |
| Asistencia alimentaria y nutricional | 193.000 | 7 | 200.000 | 4 |
| Riego y diques | 268.715 | 7 | 100.885 | -62 |
| Distribución de alimentos | 47.916 | 9 | 198.600 | 314 |

Fuente: Instituto de Estudios Socio-Económicos (INESC).

CUADRO 9.

| Gasto Social Federal-1996 | | | |
|---------------------------|--------------|----------|-------|
| Áreas | R\$ millones | % Gastos | % PBI |
| Previsión Social | 60.751 | 39,5 | 7,45 |
| Salud | 9.194 | 6,0 | 1,13 |
| Educación | 8.035 | 5,2 | 0,98 |
| Trabajo | 3.831 | 2,5 | 0,47 |
| Saneamiento y Vivienda | 1.865 | 1,1 | 0,20 |
| Asistencia Social | 583 | 0,4 | 0,07 |
| Subtotal | 84.079 | 54,7 | 10,13 |
| Otros | 1.491 | 1,0 | 0,19 |
| Total | 85.570 | 55,7 | 10,49 |

Fuente: IPEA.

trángulamiento en el desembolso de recursos por el Tesoro Nacional. En la medida en que no hay un cronograma lineal de repaso de los recursos del tesoro durante el año fiscal, esto permite que los mismos sean reorientados para finalidades de naturaleza propiamente económica. El gasto federal en salud, por ejemplo, en 1995 fue de U\$S 95,97 y en 1996 de apenas U\$S 88,70. Esa reducción es explicada por el gobierno como transitoria a la vez que causada por problemas de orden fiscal.

En cuanto a la cooperación internacional, se registra una confluencia entre las directrices políticas actuales del país –flexibilización, quiebra de los monopolios, privatización, ampliación del proceso de apertura económica, reforma previsional, entre otros– y las propuestas de varios organismos internacionales. No obstante, coherentes con su agenda para los países en desarrollo, esos préstamos en su mayor parte están dirigidos a programas de alivio de la pobreza, que no están articulados en una estrategia de mediano y largo plazo para la superación de la pobreza (Cuadro 10).

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL

A partir de la Constitución de 1988, estados y municipios pasaron a asumir responsabilidades en el área social, a pesar de no estar claras las competencias de cada esfera de poder. Se verifica que a partir de entonces fue exactamente en el poder local que tuvo origen una gama altamente diversificada de acciones y programas sociales, con estrecha participación de la sociedad.

Dentro de las innumerables experiencias, se destacan aquellas relativas a la institución de programas de renta mínima vinculada a la matrícula de los niños en la escuela (bolsa-escuela)

CUADRO 10.

| Participación sectorial de los préstamos aprobados por el Banco Mundial para Brasil –1987 | | | | |
|---|------------------------------|-----|------------------------------|-----|
| Sectores | 1987 - 1990 U\$S millones | % | 1991 - 1994 U\$S millones | % |
| Agricultura | 2.279 | 47 | 372 | 10 |
| Energía | 479 | 10 | 260 | 7 |
| Transporte | 604 | 12 | 308 | 8 |
| Finanzas | — | — | 350 | 9 |
| Desarrollo Urbano | 575 | 12 | 404 | 11 |
| Saneamiento | 410 | 8 | 794 | 21 |
| Salud y Nutrición | 475 | 10 | 160 | 4 |
| Educación | 74 | 2 | 1.059 | 29 |
| Brasil | 4.896 | 100 | 3.707 | 100 |

Fuente: Informes del Banco Mundial – varios años.

para familias de bajos ingresos.

Programas como estos evidencian dos fenómenos que marcan las políticas sociales en el país: a nivel federal, el empecinamiento del proceso decisorio –por parte del Legislativo y del Ejecutivo– que no permite la institución del programa de renta mínima a nivel nacional; y a nivel local, el que éste sea un programa que asocia medidas de alivio de la pobreza con medidas de superación de la misma.

Esos programas proliferan por todo el territorio nacional, abarcando las más variadas áreas de actuación en el sector agrícola, generación de empleo y renta, tercera edad, asistencia a adolescentes prostitutas, prevención y tratamiento de DST/AIDS, recolección selectiva de basura asociada o no a la generación de renta, lucha contra el hambre y la desnutrición. Independientemente de las directrices nacionales, estas iniciativas mantienen una característica brasilera en lo que tiene que ver con la participación de la sociedad: la de que la movilización y organización social no sustituyen la responsabilidad del Estado.

Fundamentalmente, hoy en el país, son esas experiencias que lanzan la perspectiva de construir una sociedad democrática, con la participación activa de los ciudadanos en la construcción de una sólida esfera pública. Es un camino prometedor, en que la sociedad asume su responsabilidad exigiendo del poder público que efectivamente implemente políticas sociales redistributivas y autónomas de los dictámenes de la economía.

- IBASE (Coordinación); Atila Roque y Sonia Correa; CEDEC-Amélia Cohn; FASE-Jorge Eduardo Durão; INESC-Wellington Almeida; SOS-Corpo-Ana Paula.