

Democracia e justiça social num hemisfério em mudança

Alexandra Barahona de Brito

A América Latina do final dos anos noventa é uma região muito diferente da que existia nos anos setenta. O rosto da região modificou-se com o regresso da democracia, a rápida evolução e a crescente complexidade das redes regionais, e a proliferação e o desenvolvimento de iniciativas de integração regional e de acordos de comércio livre. Como refere o relatório de 1998 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), «entre 1987 e 1997, realizaram-se na América Latina e Caraíbas quase 90 eleições gerais. A democracia na região tem sido reforçada e consolidada na medida em que não ocorreram golpes militares nos últimos sete anos»¹. Em resultado destes processos, bem como de alterações no panorama internacional, também as relações da América Latina com o mundo exterior se alteraram substancialmente, à medida que emergiam novos desafios, oportunidades tendentes à globalização e uma maior flexibilidade resultante do colapso do sistema internacional bipolar.

Contudo, e apesar das alterações significativas que ocorreram na região nas últimas três décadas, alguns temas de índole política e social permanecem teimosamente na agenda, sugerindo uma linha de continuidade subjacente ao passado. Entre esses temas, destaca-se o desafio de consolidar democracias frágeis num contexto de persistente pobreza, desigualdade social e elevados níveis de exclusão social e política. Assim, a relação entre democracia e desenvolvimento económico equitativo continua a ser uma questão central quando se analisa a região latino-americana. Muitos questionam a afirmação de que «as novas democracias tornam-se mais fortes e estáveis se forem implementadas políticas de liberalização económica». Portanto, existem «debates profundos dentro e fora da América Latina sobre como compatibilizar o desejo, por parte das sociedades em processo de democratização, de um governo representativo, cidadania e participação, com as desigualdades e as injustiças do capitalismo de mercado»².

Para que a integração regional e o comércio livre reünam um consenso social e político, a equidade social constitui uma prioridade, particularmente porque o restabelecimento da democracia na América Latina está intrinsecamente ligado ao regresso do comércio livre e à integração regional, enquanto vias para o desenvolvimento sustentável. Se não se tiverem

¹ United Nations (1998) *Human Development Report 1998*. Oxford: Oxford University Press, p. 23. Não inclui tentativas mal sucedidas de golpe de Estado.

² Jean Grugel (1996) «Supporting Democratisation: A European View». In *European Review of Latin American and Caribbean Studies* nº 60 (Junho 1996), p. 102.

em conta as desigualdades sociais, o processo de democratização poderá ficar em perigo, já que a legitimidade democrática está estreitamente ligada à habilidade dos regimes em fornecer «bens sociais» e equidade.

O desafio da equidade

Não é a primeira vez que a América Latina enfrenta o desafio de aprofundar a democracia e, simultaneamente, aumentar o nível de equidade social. Foram experimentadas várias receitas para ultrapassar obstáculos aparentemente incontornáveis. A fórmula mais recente para o desenvolvimento desfruta de um amplo consenso. Baseia-se na necessidade de sustentar e consolidar a democracia, de promover políticas liberais de mercado que assegurem um desenvolvimento económico competitivo e uma inserção na economia mundial, e de participar nos projectos de integração regional a fim de promover as condições competitivas, produtivas, tecnológicas e infraestruturais, dentro de cada país membro.

A democracia, a economia liberal e a integração não são novidade na história da região, mas a sua natureza e o contexto em que se inserem são distintas. Existem diferenças qualitativas em relação às anteriores vagas de democratização –nomeadamente as que ocorreram no século XIX e no período que se seguiu à segunda guerra mundial. Actualmente, a democracia é vista quer como um fim em si mesma, quer como um meio para um fim. Por um lado, atribui-se um maior valor à democracia como um bem em si mesmo, em resultado quer das experiências de ditadura militar, quer do descrédito dos regimes políticos alternativos de esquerda. Por outro lado, a democracia é encarada como um meio para atingir um fim ou, mais precisamente, como a melhor forma de evitar o isolamento político internacional e assegurar as condições óptimas de participação no processo de globalização económica e política.

As economias latino-americanas abriram-se no século XIX e foram integradas numa economia mundial tão «globalizada» como, em muitos aspectos, a de hoje. No entanto, o anterior período de liberalização económica não foi acompanhado por um estreitamento dos laços inter-regionais, já que os países da região se viraram mais para o exterior tanto em termos políticos como comerciais. Além disso, existem actualmente condições mais favoráveis à abertura internacional das economias na medida em que a Organização Mundial de Comércio (OMC) pode, em teoria, resolver «imparcialmente» os conflitos comerciais e contrariar as políticas económicas baseadas unicamente no poder e interesses dos países mais poderosos.

As repúblicas da América Latina foram «internacionalistas» desde a sua fundação. No entanto, ao contrário do que acontecia no passado, os países da região aceitam agora a legitimidade da intervenção internacional em temas anteriormente considerados como «domésticos», bem como a necessidade de baixar as tradicionais barreiras de soberania para solucionar problemas que transcendem as capacidades administrativas e políticas de cada Estado. Além disso, têm uma atitude mais positiva em relação às instituições financeiras multilaterais. Para além de já terem ultrapassado o período mais doloroso do ajustamento, também o comércio livre e a «moral financeira» – tais como «apregoados» pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial (BM) – se enraizaram na região e deixaram de ser vistos como uma imposição externa. Acima de tudo, a noção de «diferenças incompatíveis» que modelava as teorias políticas da «periferia» foi substituída por um compromisso mais optimista com a economia internacional e o mundo desenvolvido e por uma maior fé na capacidade das nações mais pobres em beneficiar da participação em instituições multilaterais.

Várias iniciativas de integração regional foram também prosseguidas desde a última metade dos anos quarenta até aos anos sessenta. Baseavam-se no modelo «introspectivo» de industrialização através da substituição das importações – adoptado em resposta às características da economia internacional dessa época e à ideia, também contemporânea, de que a região fazia parte de uma «periferia» subdesenvolvida. Actualmente, os países buscam uma inserção aberta e competitiva na economia mundial através da integração regional. Além disso, a integração levou a um crescimento real nos laços inter-América Latina: aumentou a importância dos países vizinhos, colocou nova ênfase na formulação de políticas por um grupo de países (em contraposição à formulação individual por cada um dos países), e conduziu à descoberta e desenvolvimento de interesses comuns, bem como a uma maior proximidade política e confiança mútua. Este novo regionalismo – de que são exemplos o Mercosul, a Comunidade Andina, a NAFTA, e outras iniciativas de integração na América Central e nas Caraíbas – é talvez a maior novidade na região e aquela que mais auspícios traz para o crescimento e o desenvolvimento.

Apesar do consenso generalizado sobre a necessidade da democracia, do comércio livre e da integração aberta, o problema de como combinar estes elementos com o da justiça social ainda não foi solucionado. Os defensores do comércio livre vêem o mercado como o mecanismo ideal para corrigir as injustiças existentes. No entanto, o efeito *trickle-down* e as políticas remediadoras dirigidas aos sectores mais pobres da sociedade revelaram-se como insuficientes para corrigir as desigualdades sociais. Por outro lado, aqueles que defendem a integração regional concordam com a necessidade de economias abertas, mas encaram o desenvolvimento de economias de escala entre países com um nível idêntico de desenvolvimento como um meio para atingir um crescimento económico sustentado e uma

maior equidade. Contudo, embora o desenvolvimento de economias de escala possa aumentar a riqueza e a estabilidade, por si só não conduz necessariamente a uma maior equidade social.

Embora se tenha alcançado maior estabilidade macroeconómica e um maior crescimento económico, os indicadores sociais mostram que o nível de vida continua a deteriorar-se para uma grande parte da população. Em muitos países, o número de pobres aumentou dramaticamente em termos absolutos e aumentou também a distância entre ricos e pobres. Os anos noventa têm-se caracterizado por uma distribuição desigual dos custos do ajustamento e a retoma do crescimento foi acompanhada por um padrão muito rígido de distribuição do rendimento.

De acordo com a Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL), embora a média anual do crescimento económico na região tenha superado os 2 por cento no período de 1990-95, o número de pobres aumentou de 197 milhões para 209 milhões, os níveis de indigência diminuíram apenas de 18 para 17 por cento, e uma de cada seis famílias não podia satisfazer as suas necessidades nutricionais básicas ainda que todo o rendimento familiar fosse gasto em comida. Dados do Banco Mundial revelam que, em 1992, a média do PIB *per capita* da região era de 2.690 dólares – aproximadamente dez vezes inferior aos 22.160 dólares nos países desenvolvidos – tendo o fosso entre a região e os países desenvolvidos aumentado no período de 1980-92. Ainda segundo a CEPAL, a taxa de desemprego da região aumentou ininterruptamente desde 1989, apesar da recuperação verificada no crescimento económico. Em alguns países, em 1994 e 1995, coexistiam elevadas taxas de crescimento do PIB com níveis persistentes ou crescentes de desemprego.

No Brasil, apesar do PIB ter registado um aumento acumulado de quase 9 por cento entre 1993 e 1994, a criação de empregos não foi suficiente para absorver uma força de trabalho em expansão, e a taxa de desemprego urbano permaneceu acima dos 5 por cento – a mais elevada desde meados dos anos oitenta. No Chile, o melhor exemplo de crescimento económico sustentado na região, a taxa de crescimento de 4,5 por cento registada em 1994 foi acompanhada por um aumento do desemprego urbano superior a 2 por cento e, em 1995, o país foi incapaz de reduzir o desemprego para os níveis de 1994, apesar de registar um crescimento de 8 por cento. Nos casos de estagnação ou crescimento negativo, em 1995, a situação foi ainda pior. Na Argentina, a taxa de desemprego aberto aumentou para quase 20 por cento no final do primeiro semestre de 1995³.

³ CEPAL (1991) *Panorama Social de América Latina*; CEPAL/PNUD (1990) *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta*.

As taxas de crescimento económico na década de noventa criaram, portanto, menos empregos do que os necessários para absorver produtivamente a crescente força de trabalho. Inicialmente vista como fazendo parte de uma incipiente fase de ajustamento, esta situação parece ter-se tornado permanente, mesmo nos casos em que o processo de reforma continua a avançar e em que as taxas de crescimento permanecem altas. Em muitos países, a taxa de desemprego para as 20 por cento de famílias mais pobres representa três ou quatro vezes a taxa média. Aquela taxa parece não ser influenciada de forma significativa pelas flutuações no desemprego global e, como tal, o seu valor revela-se impossível de eliminar. O «crescimento-sem-emprego» também aumentou, mesmo nos casos em que a produção manufactureira cresceu, e registou-se uma diminuição nos salários reais que levou a um aumento da «pobreza-no-emprego».

O processo de urbanização (73,5 por cento da população vive em cidades e «megacidades») tem-se caracterizado por uma baixa absorção do emprego produtivo no sector urbano formal, pela fraca integração social e pela pobreza crescente. A participação na força de trabalho formal, como percentagem da população, é 42 por cento mais elevada nos países desenvolvidos. Na região latino-americana, pouco mais de um terço da população participa no mercado de trabalho, e o emprego urbano está concentrado nos sectores de baixa produtividade. Entre 1990 e 1992, oito em cada dez novos empregos não-agrícolas estavam concentrados no sector informal e em pequenas empresas, e na década de oitenta, as grandes empresas e o sector público absorviam apenas dois de cada dez trabalhadores empregados.

A situação acima descrita é agravada pelo rápido crescimento populacional. Comparado com os países desenvolvidos, o crescimento anual da população na América Latina é quatro vezes mais rápido (1,9% *versus* 0,5%), as taxas de fertilidade bruta e de natalidade são o dobro (3,3% *versus* 1,7%, e 27% *versus* 13%, respectivamente), a mortalidade infantil é muito maior (47,2% *versus* 8%) e a esperança de vida à nascença é treze anos menor. Devido a factores etários e demográficos, a proporção de população dependente é também muito maior (68% *versus* 49%). Estima-se que, no ano 2000, 82 milhões de pessoas serão acrescentadas à população actual de 515 milhões (um aumento de cerca de 22 por cento) e o crescimento populacional estará cada vez mais concentrado nos sectores sociais mais baixos, marginais e pobres.⁴

⁴ CEPAL (1998) *La Brecha de la Equidad: America Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, São Paulo, 6-9 de Abril de 1998).

Os sistemas de segurança social têm vindo a debilitar-se devido a factores como o crescimento da população, a diminuição do nível de emprego no sector formal e a desregulação do mercado de trabalho e do desemprego. Estes factores exercem pressão nos países com um nível de cobertura de segurança social mais elevado (como sejam a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai) e impedem o desenvolvimento dos sistemas menos desenvolvidos de outros países. O custo, para os sistemas de segurança social, de fornecer uma cobertura universal, aumentou devido a factores demográficos como o envelhecimento e o aumento da esperança de vida, e também devido ao elevado custo do sistema enquanto percentagem do PIB, o que tem um impacto negativo na criação de emprego e na poupança nacional. As crises económicas prolongadas, o impacto da globalização e a pobreza persistente estão a ter um efeito profundo nos sistemas de segurança social destes países, e uma eventual crise destes sistemas poderá conduzir a um conflito social.

Embora se tenha registado uma melhoria nos indicadores sociais ao longo da década de noventa, tornou-se claro que a estabilidade macroeconómica baseada em políticas económicas liberais não é suficiente para reduzir significativamente a pobreza e a desigualdade. Neste contexto, a relação existente entre desenvolvimento económico equitativo e democracia permanece uma questão central quando se analisa o desenvolvimento na América Latina. Na maioria dos países da região, a pobreza continua a estar profundamente enraizada na persistente desigualdade social, cultural, política e económica. Quando a desigualdade se torna intrínseca ao tecido social, ela invade o princípio da igualdade perante a lei sobre o qual se baseiam a democracia e os direitos humanos.⁵

Democracia e equidade social

A história política e económica da América Latina tem sido caracterizada por sucessivos «adiamentos de uma incorporação completa de um grande número de indivíduos excluídos» dos benefícios do crescimento económico. Consequentemente, os países desta região têm sido incapazes de criar as condições socio-económicas para um exercício efectivo da cidadania e para o aprofundamento da democracia.

Na América Latina, as transições para a democracia não conduziram a alterações radicais na política económica. Por um lado, dadas as mudanças na economia global e no pensamento, o liberalismo económico foi aceite como o enquadramento inevitável para assegurar o crescimento e o desenvolvimento. Por outro lado, tornou-se evidente que o preço a pagar

pela transição era o adiamento prudente da resposta às reclamações sociais e das amplas reformas económicas que favoreceriam a redistribuição do rendimento, já que tais medidas poderiam levar a um regresso dos sectores autoritários e das elites económicas e, assim, criar instabilidade no processo de transição.

Esta prudência foi o resultado das lições duramente aprendidas durante o período da ditadura. Os conflitos associados à distribuição do rendimento tinham levado ao colapso da democracia. As políticas económicas concebidas ou implementadas pelos socialistas de esquerda ou sociais-democratas tinham falhado. A revolução neoliberal pode ter conduzido a excessos, mas o seu contributo para a estabilidade macroeconómica não podia ser ignorado. Tais tinham sido os custos de uma repressão arbitrária, que a democracia política e o respeito pelos direitos civis e políticos básicos tinham que ser preservados, ainda que à custa de um adiamento da justiça social. Assim, apenas podiam ser implementadas reformas incrementais, a fim de assegurar a continuação do frágil consenso e da estabilidade macroeconómica.⁶

A relação entre a democracia política e a democracia social – preocupação central para os teóricos e decisores políticos antes do início da ditadura militar – foi pois momentaneamente colocada de lado. No passado, as teorias do desenvolvimento na América Latina, marxistas ou de esquerda, estabeleciam uma relação causal directa entre a derrota da democracia e as limitações estruturais impostas pelo «desenvolvimento capitalista periférico» ou «dependente»⁷. De acordo com esta teoria, as restrições sociais e políticas impostas por este modelo de desenvolvimento económico implicam que a democracia profunda e a cidadania completa são, na sua essência, mutuamente exclusivas. Ou, de forma mais frontal, não é «apenas o facto de que a democracia funcionou apesar dos relativamente baixos níveis de participação e associativismo; mais, a democracia necessitou destes, e ruiu (como sucedeu no Brasil em 1964) sempre que a afirmação da cidadania ameaçou quebrar os limites impostos»⁸.

Esta relação causal tem sido questionada de forma bem sucedida por estudos sobre a forma como os factores institucionais e políticos podem sustentar ou enfraquecer o processo

⁵ Baseado no artigo de Francisco Panizza e Alexandra Barahona de Brito, «The Politics of Human Rights in Democratic Brazil: *A Lei Não Pega*», in *Journal of Democratisation* (a publicar, 1999).

⁶ Para uma discussão do «preço a pagar» por adiar as reformas em termos de equidade socio-económica ver: Guillermo O'Donnell (1986) «Introduction to the Latin American Cases», in Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Johns Hopkins University Press, p. 9. Ver também David Levine (1988) «Paradigm Lost: Dependence to Democracy », in *World Politics* nº 40, pp. 377-394.

⁷ Ver o clássico Andre Gunder Frank (1966) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Monthly Review Press; Nicos Poulantzas (1973) *Political Power and Social Classes*, New Left Books; e também Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1979) *Dependency and Development*, University of California Press.

⁸ Paul Cammack (1994) «Democratisation and Citizenship in Latin America», in Geraint Parry e Michael Moran (eds.), *Democracy and Democratisation*, Routledge, p. 186.

democrático, os quais revelaram uma certa autonomia da política e da ideologia em relação ao reino da economia⁹. Entretanto, a noção de «dependência» tem sido desacreditada ou fortemente modificada devido às alterações na política económica internacional. No entanto, à medida que os países da região continuaram com o processo de democratização, tornou-se claro que as reformas sociais adiadas eram precisamente aquelas que seriam necessárias para assegurar o aprofundamento da democracia.

Se os anos oitenta ensinaram aos decisores e analistas políticos a separação entre os reinos político, por um lado, e social e económico, por outro lado, a realidade das democracias incompletas dos anos noventa exigiu que as relações entre aprofundamento democrático, cidadania e justiça social fossem repensadas. As democracias latino-americanas ainda têm grande dificuldade em proporcionar a maioria destas condições, e portanto são democracias sem cidadania efectiva para uma grande parte da comunidade política.

Assim, os analistas políticos estão a regressar ao antigo debate sobre como criar as «condições sociais» para a democracia. No século XIX, as democracias da Europa e da América Latina tinham solucionado o problema das condições sociais para a democracia, limitando os direitos da cidadania àqueles que já preenchiam os pré-requisitos sociais e económicos para um exercício efectivo dos seus direitos: os homens que possuíam propriedade, rendimento e educação. O estabelecimento do sufrágio universal alargou os direitos e obrigações a todos, passando a incluir também os indivíduos cujas condições de vida sociais e económicas não lhes permitiam exercer a sua cidadania de forma efectiva. Durante um longo período histórico, os países desenvolvidos conseguiram criar as condições sociais para uma cidadania universal: percorreram um processo de desenvolvimento económico que permitiu o melhoramento das condições de vida para a maioria da população, através da criação do «Estado providência»; estabeleceram os níveis mínimos necessários para uma participação efectiva; e dispunham de burocracias e instituições de Estado, assim como autoridades políticas, que aceitavam a primazia do Estado de Direito e das «regras de jogo» democráticas.

Na Europa, o estabelecimento «do Estado de Direito, do sistema de direitos políticos, e do direito ao bem-estar social e à educação foram encarados como desafios sucessivos»¹⁰. Contudo, a América Latina não pôde operar dentro do mesmo enquadramento temporal. As

⁹ Para uma discussão sobre este assunto, ver Ronald H. Chilcote (1994) *Theories of Comparative Politics: The Search For a Paradigm Reconsidered*, Westview Press, pp. 232-250. Sobre parlamentarismo e presidencialismo, ver Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (eds.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Volume II, Johns Hopkins University Press. Sobre sistemas partidários, ver Scott Mainwaring e Timothy Scully (eds.) (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press. Sobre a importância da liderança política, ver Giuseppe di Palma (1990) *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press; Larry Diamond e Juan J. Linz (eds.) *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Volume IV, Lynne Rienner Press, p. 14.

suas autoridades democráticas estão agora na difícil posição de ter de implementar, de forma simultânea, amplas reformas económicas, incluindo a reestruturação do Estado, o estabelecimento de instituições políticas democráticas funcionais, e a criação de condições sociais para uma cidadania efectiva e respeito pelos direitos humanos. As frágeis democracias da região operam sob a pressão que emerge das sociedades mobilizadas por grandes expectativas e sob o constrangimento de estreitas margens económicas para a mão-de-obra. Quando existem tentativas de implementar reformas sociais que poderiam ter um impacto positivo significativo na melhoria da qualidade da cidadania, estas deparam-se com constrangimentos económicos e institucionais que debilitam a capacidade do Estado para intervir efectivamente na esfera social, e a democracia acaba assim por ser restringida.

As pressões sob as quais as economias latino-americanas operam presentemente não lhes deixam grande margem de manobra. Tal como refere Esser, «a possibilidade de aumentar os salários e, conseqüentemente, os níveis de consumo, é muito limitada, da mesma forma que é limitada a possibilidade de alcançar uma distribuição mais equitativa do rendimento através de políticas sociais. A necessidade de melhorar as capacidades competitivas também aumenta, à medida que os países industrializados reduzem os seus gastos sociais. O modelo de crescimento actual na região não permite o desenvolvimento de um sistema de relações de trabalho e de um Estado providência semelhantes aos que se estabeleceram na República Federal da Alemanha ou no Japão durante o período do pós-guerra. Além disso, não se pode estabelecer um contrato social de acordo com a tradição do Estado providência, o qual estimula oportunidades, o espírito do serviço público e a solidariedade. Portanto, para a grande maioria da população, as hipóteses de verem os seus níveis de vida significativamente melhorados continuarão a ser bastante reduzidas»¹¹.

As autoridades governamentais enfrentam, pois, uma situação contraditória. No longo prazo, a estabilidade económica é essencial para o crescimento e o desenvolvimento e, paralelamente, para o aprofundamento da democracia e a «criação do cidadão». No entanto, no curto prazo, são necessárias políticas estritas de ajustamento estrutural, que adiam mais ainda o processo de redistribuição necessário ao alcance daqueles objectivos. De facto, as reformas necessárias à criação das condições sociais para o aprofundamento da democracia parecem ser exactamente as mesmas que ameaçam a frágil estabilidade das democracias de «baixa intensidade»¹² da região.

¹⁰ Adam Przeworski (1995) *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, p. 36.

¹¹ Klaus Esser, *Son Competitivos los Países Latinoamericanos en el Mercado Mundial? Crecientes Desafios, Dificiles Respuestas*, Institut für Spanien und Lateinamerika Studien, mimeo, p. 22.

¹² Termo utilizado por Guillermo O'Donnell.

Comércio livre, integração e justiça social no hemisfério

Como é que os temas sociais estão a ser encarados actualmente no hemisfério? Mais precisamente, como é que o Mercosul e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) se estão a adaptar a estes desafios? No que diz respeito ao Mercosul, a situação social nos países membros é frágil e tornou-se particularmente precária desde 1997, quando se registaram fortes quebras nas bolsas latino-americanas. Durante os primeiros quatro meses de 1998 houve uma recuperação, mas a crise financeira na Indonésia e na Rússia levou a novas descidas nas bolsas. A Argentina e o Brasil, países mais dependentes do financiamento externo, foram os mais afectados pela crise.

Na Argentina, os esforços para assegurar a estabilidade e a paridade da taxa de câmbio foram bem sucedidos, mas à custa de uma recessão económica e de um forte aumento do desemprego. Em 1995, o aumento do desemprego foi o factor mais importante na exacerbação da pobreza urbana, neutralizando as melhorias que haviam sido alcançadas desde 1990. Em Maio de 1995, o desemprego alcançou os 19 por cento em 25 grandes áreas urbanas e 20 por cento na «grande» Buenos Aires, afectando gravemente os grupos de baixo rendimento.

No Brasil, cerca de dois terços da população encontra-se em condições de extrema pobreza, e está concentrada nas regiões Norte e Nordeste. No relatório de 1996 das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, o país subiu da 64ª para a 58ª posição mundial na escala de HDI (*Human Development Indicator*), mas está ainda em 5º lugar no que se refere à pobreza absoluta; também continua a liderar o grupo de países com a pior distribuição de rendimento, apesar de ser o 13º classificado dentro do grupo de países que têm um maior potencial para reduzir a pobreza. O rendimento médio do grupo dos 10 por cento mais abastados é 32 vezes superior ao do grupo dos 40 por cento mais pobres, e a concentração do rendimento tem aumentado persistentemente desde 1960.¹³

Desde a primeira publicação do relatório das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, o Uruguai tem mantido alguns dos melhores valores para os indicadores do grupo de países em desenvolvimento. No entanto, apesar da melhoria dos indicadores após a transição para a democracia em 1985, em 1995-96 o rendimento médio das famílias registou uma taxa de crescimento negativa. As famílias pobres e vulneráveis têm uma grande percentagem de jovens – tendência que está a aumentar. Em termos percentuais, diminuiu o emprego nas manufacturas, aumentaram o pequeno comércio e o emprego «por conta

¹³ IBRD (1995) *Brazil: A Poverty Assessment*.

própria», e existem elevados níveis de desemprego, trabalho precário e empregos domésticos (cerca de 26 por cento em 1994).

Embora esta análise não tenha incluído o Paraguai, o que se descreveu atrás indica que cada país enfrenta desafios imensos no que respeita à equidade. Como é que a integração afectará o equilíbrio social? A eliminação das barreiras tarifárias dentro e fora do Mercosul terá um impacto nas estruturas produtivas, emprego e salários e, provavelmente, alterará o equilíbrio de poderes entre os vários actores sociais e económicos. A introdução de uma moeda única, tal como propôs o Presidente Carlos Menem, terá efeitos ao nível social já que a política fiscal terá que ser mais restritiva. De igual modo, a mobilidade dos factores de produção terá um impacto social.

À semelhança do que fazem as empresas transnacionais ou multinacionais, os países mais desenvolvidos também podem mudar os seus centros produtivos para o Mercosul e outras subregiões menos desenvolvidas, a fim de beneficiar das vantagens comparativas associadas ao baixo custo da mão-de-obra. A NAFTA é um caso a referir. De acordo com Richard Trumka, Secretário do Tesouro da AFL-CIO, testemunhando em 1997 perante o Comité do Senado para as Finanças, «segundo a Secretaria das Estatísticas do Trabalho, a compensação média por hora de um trabalhador mexicano do sector manufactureiro diminuiu 36 por cento desde 1993 (de 2,40 para 1,51 dólares). O Canadá experimentou uma erosão significativa do seu sistema de segurança social desde a entrada na NAFTA»¹⁴.

Num contexto caracterizado pela mobilidade da mão-de-obra, os sistemas de segurança social terão que ser harmonizados, de forma a permitir aos trabalhadores acumular os benefícios do trabalho em diferentes países. Isto não é tarefa fácil. Para além dos sistemas de segurança social em cada país estarem já em crise e sob pressão para serem modernizados, a tarefa de coordenação entre eles requer um elevado nível de eficiência administrativa que as instituições públicas actuais não possuem. Existem grandes diferenças entre os países do Mercosul no que se refere à legislação laboral, particularmente no que diz respeito ao direito à negociação colectiva. Isto significa que a harmonização é muito difícil, e terá de fazer-se através de um processo gradual de convergência, mediante a identificação de diferenças e assimetrias. Este trabalho está já a ser realizado pelo Sub-Grupo 11 sobre Relações Laborais, Emprego e Segurança Social do Forum Consultivo Económico e Social.

¹⁴ «Testimony of Richard Trumka, Secretary-Treasurer, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations before the Senate Committee on Finance on Renewal of Fast-Track Trade Negotiating Authority», News & Views Library Labornet, 3.6.1997, Documento 97-09.

As assimetrias entre as economias dos grandes e pequenos membros do Mercosul, assim como no interior de cada país, constituem também um enorme desafio ao projecto de integração. No longo prazo, se o Mercosul for incapaz de distribuir os seus benefícios a grandes camadas da população, o projecto poderá perder a sua legitimidade, tornando-se apenas no objectivo político de uma elite política e social que beneficia da integração e liberalização do comércio. Este perigo é já visível quando se examina a falta de afinidade que muitos estados do nordeste brasileiro sentem em relação ao Mercosul¹⁵. Nessa zona, muitos são os que argumentam que o «mercado do sul» não beneficia os estados do nordeste, precisamente os mais afectados pela pobreza e pela exclusão social.

Se analisarmos a possibilidade de o alargamento do Mercosul incluir países da Comunidade Andina, os desafios aumentam. As duas subregiões estão actualmente a negociar uma área de comércio livre cujo início está previsto para 1 de Janeiro do ano 2000. Ambas as partes assinaram, a 16 de Abril de 1998, o Acordo-Quadro para a Criação de uma Área de Comércio Livre entre os dois acordos de integração já existentes. As negociações sobre os termos e procedimentos para estabelecer a área de comércio livre terão lugar entre Outubro de 1998 e Dezembro de 1999. A Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela, incluem-se no grupo de países da região com maiores problemas em termos de respeito pelos direitos humanos, pobreza e exclusão social, debilidade das estruturas estatais, corrupção e conflitos armados. Portanto, a eventual ampliação do Mercosul a esses países significa que este passará a incorporar dentro das suas próprias fronteiras algumas das situações sociais e políticas mais difíceis da região.

De um ponto de vista mais positivo, verifica-se que os países estão a revelar uma preocupação crescente com os temas sociais. De acordo com o relatório de 1998 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, «a experiência brasileira mostra como um relatório de desenvolvimento humano pode receber uma forte atenção e alterar significativamente a forma como o Governo afecta os seus recursos destinados ao desenvolvimento. A produção do relatório de 1996 envolveu investigadores de 25 institutos – Governo, ONG, agências da ONU e universidades – e forneceu informação exaustiva e desagregada sobre o desenvolvimento humano nos 27 Estados brasileiros. O relatório levou a várias iniciativas interessantes. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, desagregou ainda mais o índice de desenvolvimento humano em todos os seus municípios. Introduziu também a «Lei *Robin Hood*», para assegurar que uma maior receita fiscal seja canalizada para os municípios que se situam mais abaixo no índice e que apresentam baixos níveis também noutros indicadores sociais e ambientais. A afectação dos recursos centrais pelos vários municípios, baseia-se igualmente na adopção bem sucedida de programas concretos para

¹⁵ Marcos Aurelio Guedes de Oliveira (1995) *Mercosul e Marginalidade: O Caso do Nordeste Brasileiro* (paper apresentado no Latin American Studies Association Congress, Washington 28-30 de Setembro de 1995).

ultrapassar as lacunas detectadas. Assim, a área geográfica, o poder económico e a dimensão populacional já não são os únicos parâmetros para determinar a afectação de recursos pelos municípios: agora, os orçamentos destes dependem também do nível de desenvolvimento humano»¹⁶.

Este tema estendeu-se para além da esfera nacional, tendo a ALCA manifestado preocupação com as questões sociais. Assim, na II Cimeira das Américas, celebrada em Santiago do Chile a 18 e 19 de Abril de 1998, os 34 países participantes prometeram prosseguir objectivos comuns em áreas tão diversas como a democracia, a educação, a pobreza e a luta contra o narcotráfico, bem como continuar com os trabalhos com vista a estabelecer a ALCA. A Declaração de Santiago – «Um Hemisfério de Valores Partilhados» – e o Plano de Acção que a acompanha, constituem uma plataforma para, conjuntamente, enfrentar questões políticas, sociais e económicas, de forma a que os valores partilhados possam ser aplicados a sociedades com grandes diferenças nos seus níveis de desenvolvimento, aspirações e valores culturais. O objectivo-chave consiste em assegurar o acesso a todos os jovens à educação primária, bem como a sua permanência no sistema educativo; dar 75 por cento de acesso à (e permanência na) educação secundária; e, até ao ano 2010, fornecer oportunidades educacionais ao longo da vida para a maioria da população. Deverá ser estabelecido um fundo regional especial através de recursos que foram já disponibilizados pelo Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Contando com a cooperação deste último, do Banco Mundial, da Organização de Estados Americanos, da Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas e da Organização de Saúde Panamericana, a Cimeira também comprometeu os Chefes de Estado para:

- *A preservação e o reforço da democracia, justiça e direitos humanos*, através de: promoção do «ensino da democracia»; estímulo à participação da sociedade civil; garantia dos direitos humanos para todos os migrantes, incluindo os trabalhadores migrantes e as suas famílias; reforço da administração local e regional; apoio ao Programa Interamericano de Combate à Corrupção; apoio à troca de experiências no financiamento das campanhas eleitorais; prevenção e controlo do consumo e tráfico ilegal de drogas e outros crimes relacionados, através de uma abordagem multilateral; prevenção, combate e eliminação do terrorismo; estímulo à confiança e segurança entre os Estados; reforço dos sistemas e entidades legais e judiciais; modernização do Estado no que se refere à gestão dos assuntos laborais.

- *A erradicação da pobreza e da discriminação*, através de: promoção das micro, pequenas e médias empresas; registo das propriedades; aumento da disponibilidade, acesso

¹⁶ UNDP (1998), p. 18.

e qualidade dos medicamentos, vacinas e todas as tecnologias da saúde; reforço dos mecanismos domésticos e organizações governamentais responsáveis por promover a igualdade jurídica e as oportunidades para os homens e para as mulheres; promoção das condições básicas de trabalho reconhecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Embora estes objectivos devam ser atingidos num contexto de contínua integração económica e liberdade de comércio, não é claro que esta liberdade de comércio, tal como é vista actualmente, seja compatível com uma maior justiça social, existindo assim uma preocupação generalizada relativamente ao impacto social do comércio livre. A ALCA não lida com o tema da reforma agrária, que a maioria dos estudos reconhece ser o obstáculo crucial para a distribuição e a equidade. Além disso, não há mecanismos que facilitem a negociação colectiva ou o controlo democrático do funcionamento das empresas transnacionais que operam na região. O Forum do Trabalho também não foi oficialmente reconhecido, e não existe ainda no processo da ALCA um grupo de trabalho sobre direitos laborais, nem mecanismos que contemplem acordos de comércio bilaterais e multilaterais que incorporem uma dimensão social.

A Comunidade de Nações Latino-Americanas – proposta em 1996 pelo Parlamento Latino-Americano aos Chefes de Estado da região, e discutida na II Cimeira Social Latino-Americana decorrida em Santiago entre 1 e 3 de Abril de 1998 – pôs em evidência o tema da equidade, uma preocupação crucial para a Associação Latino-Americana de Trabalhadores. Esta organização emitiu a Declaração dos Trabalhadores das Américas – intitulada «Democracia, Desenvolvimento e Justiça Social nas Américas» – durante a III Reunião dos Ministros do Comércio do Hemisfério Ocidental que decorreu no Brasil a 16 de Maio de 1997. O documento mostrou preocupação com a perda de empregos, a erosão dos salários e dos serviços sociais, o aumento do desemprego paralelamente ao processo unilateral e acelerado de liberalização comercial, o crescente número de pessoas cuja sobrevivência depende do recurso ao sector informal, o aumento da concentração da riqueza, o facto de a liberalização ter contribuído para o declínio da família agrícola e para o aumento da dependência alimentar, e ainda o facto de a crescente migração rural ter conduzido a um aumento da pobreza, do desemprego e da violência nas áreas urbanas.

A equidade não é um desafio exclusivo da América Latina. A promoção do emprego pleno e produtivo permanece um desafio não solucionado para muitas economias nacionais e para o conjunto da comunidade internacional. O tema do desemprego suscita a preocupação dos governos e dos cidadãos, sobretudo por ser um factor agravante no processo de aprofundamento da desigualdade e da exclusão social. De acordo com o relatório da OIT,

World Employment 1996-1997: National Policies in a Global Context, publicado em Novembro de 1996, a situação do emprego é austera e está a levar, em muitos países industrializados, a uma exclusão social crescente acompanhada de um aumento da desigualdade salarial e, noutros países, acompanhada de um número crescente de «trabalhadores pobres». De acordo com o relatório, registou-se um aumento agudo na desigualdade do rendimento nas economias de «transição», mesmo naquelas em que o aumento do desemprego foi relativamente moderado. Na maioria dos países em desenvolvimento, grande parte da força de trabalho permanece em empregos de baixa produtividade, os quais pouco contribuem para aliviar a pobreza.

Na União Europeia, é necessário ajustar o Estado providência às novas circunstâncias da globalização e da integração regional, de forma a que aquele possa responder melhor às exigências resultantes das alterações nos mercados de trabalho e nas estruturas familiares. Além disso, é ainda imperioso incluir os temas sociais nas agendas dos actores sociais e políticos. De acordo com um relatório da Comissão, «a União Europeia continua a enfrentar desafios sociais significativos: o desemprego permanece obstinadamente elevado; o mundo do trabalho encontra-se em rápida mudança, à medida que a globalização e a emergente sociedade da informação deixam a sua marca; a pobreza, a exclusão social e as condições de saúde precárias são ainda uma realidade»¹⁷.

Um encontro entre representantes sindicais de vários países da União Europeia, a 5 de Março de 1998, analisou os problemas sociais enfrentados pela União. No documento *No Euro Without a Social Europe!*, os participantes referiram que a situação social se deteriorou e que há actualmente 50 milhões de pobres e 20 milhões de desempregados na União Europeia. A concorrência económica e as políticas destinadas a reduzir o custo do trabalho subestimam os direitos sociais, enquanto as reformas dos sistemas de protecção social restringem o acesso a esses direitos e benefícios sociais. O documento refere que, sem uma Europa social, o alargamento da União aumentará as diferenças de competitividade e perpetuará o *dumping* social; e rejeita a criação da moeda única, se isso conduzir a um aumento do desemprego e a um maior défice democrático, chamando as autoridades para a adopção de medidas sociais antes do euro entrar em vigor e como preparação para o alargamento da União Europeia.¹⁸

Face à criação da ALCA e ao peso dos Estados Unidos – globalmente e como parceiro simultaneamente da América Latina e da Europa – a justiça social deveria ser abordada por

¹⁷ Comunicação COM (1998) 259 final, 29.4.1998.

¹⁸ Participaram no encontro os representantes das seguintes instituições: IG Metall Vorstand, IG Medien Wiesbaden, Fédération Finances, CGT, Brussels FGTB, Fédération Générale Transports et Equipement – CFDT, CFDT URI Basse Normandie, CC.OO, Fédération Metallurgie Galice, FETE-UGT, SUD-PTT.

cada um destes três parceiros. Historicamente, os Estados Unidos têm sido encarados com alguma suspeita pelos países da América Latina. Não se pode negar que este país tem actuado em relação a vários países da região latino-americana de forma unilateral e pela força. Contudo, mais recentemente, Washington tem mostrado que está disposto a adoptar uma nova atitude relativamente à região. Embora ainda de forma ambígua, já não se opõe automaticamente à coordenação política latino-americana e aceita a legitimidade dos esforços de integração económica. Isto proporciona uma base sólida sobre a qual se pode construir um projecto social integrado para as Américas.

Justiça social num contexto internacional mais amplo

A União Europeia e os Estados Unidos já estabeleceram um diálogo incipiente em matéria de ajuda externa, nomeadamente através da USAID. Cinco grupos de trabalho conjuntos foram estabelecidos para cooperar em temas como a sociedade civil, segurança alimentar, saúde e população, democracia e assistência humanitária à América Latina. Mais recentemente, em 1998, o Conselho Europeu enfatizou a necessidade de colocar a luta contra a pobreza no seio da cooperação internacional para o desenvolvimento e de adoptar uma abordagem compreensiva abarcando não apenas o fomento do crescimento económico, o apoio ao investimento e a reforma dos serviços sociais – o cerne dos esforços até ao momento – mas também a ligação entre pobreza e exclusão social, equidade, justiça social, democracia, direitos humanos e prevenção de conflitos. Para isto, foi necessária uma acção crucial a vários níveis: melhoria do conhecimento das causas e consequências da pobreza; apoio aos esforços dos governos dos países em questão e dos seus parceiros, no sentido de reforçar a capacidade local institucional para a análise da pobreza, das medidas políticas e da afectação de recursos; coordenação dos procedimentos para a implementação da ajuda externa, no sentido de apoiar e reforçar os sistemas locais; e aumento da colaboração no seio da comunidade de doadores¹⁹.

Contudo, a cooperação trilateral apenas é útil na medida em que se torna uma força no sentido da criação de uma agenda social multilateral, envolvendo quer actores governamentais quer não governamentais. O papel crescentemente influente desempenhado pelas empresas na política económica indica que estas também deveriam partilhar a responsabilidade pelas políticas sociais, bem como assegurar o respeito pelos direitos humanos e sociais. A globalização está a conduzir a uma influência crescente dos grandes impérios financeiros e empresas multinacionais no mercado mundial. É crucial assegurar a responsabilidade social dos poderosos actores privados não-eleitos, particularmente num contexto em que os Estados e as democracias nacionais estão a perder poder, à medida que

¹⁹ Conclusões do Conselho sobre a luta contra a pobreza, adoptadas a 18.5.1998 (EU Bulletin 5-1998).

a tomada de decisão é «desterritorializada». Como notou Dahl, «uma empresa internacional em expansão é, para efeitos práticos, uma entidade nova, obscura e não regulada, que possui mais recursos que a maioria dos Estados-nação». Deste modo, «nada poderia ser menos apropriado do que considerar essa grande empresa como uma mera empresa privada»²⁰. Desde que Dahl escreveu esta afirmação, ela tornou-se ainda mais pertinente.

Várias ONG e outros actores transnacionais jogam um papel crescentemente importante na modelação das respostas internacionais aos temas sociais. As empresas multinacionais de consultoria que se dedicam à «auditoria social» para determinar as condições de trabalho nas empresas que operam na América Latina têm trabalhado em conjugação com as ONG, pressionando para a igualdade de direitos para as mulheres no local de trabalho das fábricas inseridas em sistemas de produção transnacionais. A Ernst and Young, por exemplo, realizou uma «auditoria social» na Associação de Exportadores Manufactureiros da Guatemala em 1997²¹. A fábrica Mandarin localizada na zona de comércio livre de San Marco, em El Salvador, é controlada por uma Comissão Independente de Monitorização, composta por ONG salvadorenhas. Em 1997, na Guatemala, grupos laborais e religiosos, bem como ONG locais, criaram um comité para a monitorização dos códigos de conduta nas empresas multinacionais. Uma associação entre a Human Rights Watch (HRW) e organizadores sindicais que trabalham nas fábricas *maquilladoras* da Phillips-Van Heusen na Guatemala conseguiram a aceitação dos direitos de negociação colectiva pela empresa, bem como o primeiro acordo de negociação colectiva na Guatemala em Agosto de 1997²². ONG internacionais, tais como o Comité Nacional do Trabalho e a *Press for Change and Global Exchange*, com sede nos EUA, assim como a coligação europeia de ONG liderada pela *Dutch Clean Clothes Campaign*, desempenharam um papel importante na pressão feita sobre as empresas nacionais e na informação transmitida ao público relativamente às condições de trabalho sob as quais determinadas peças de vestuário são produzidas²³.

O processo de aprofundamento democrático e a habilidade de assegurar maior justiça social num dado país tornaram-se intrinsecamente relacionados com o poder das forças subestatais, bem como com forças e acontecimentos exógenos que operam fora das fronteiras do Estado. A prática e a teoria da cidadania e dos direitos políticos e sociais estão-se a alterar em resultado das mudanças das fronteiras políticas, jurídicas e económicas do Estado-nação e das instituições internacionais, mudanças estas resultantes dos processos de transnacionalização e globalização. Como refere Held, «numa época em que os destinos

²⁰ Robert A. Dahl (1990) *After the Revolution: Authority in a Good Society*, Yale University Press, p. 97 e p. 100.

²¹ HRW (1998) *Human Rights Watch World Report 1998*, p. 420 e pp. 441-444.

²² HRW (1997) *Corporations and Human Rights: Freedom of Association in a Maquilla in Guatemala*.

²³ *Ibid.*, p. 417. O que se descreveu baseia-se num capítulo sobre os movimentos de direitos humanos na América Latina, a publicar pela Manchester University Press em 1999.

das pessoas estão profundamente interligados, a democracia tem de ser reabilitada e reforçada, tanto dentro como fora das fronteiras pré-estabelecidas»²⁴.

O cosmopolitanismo, a transnacionalização e a globalização estão a promover uma linguagem de direitos comum e um novo conceito de cidadania global. O cosmopolitanismo vê os indivíduos não como cidadãos de um Estado, mas antes como membros de uma comunidade política global, e por isso tende a minimizar a importância dos direitos de soberania. Contribuiu para a criação de (e foi reforçado pela emergência de) «redes de advocacia» transnacionais, envolvendo actores locais, nacionais, regionais e internacionais, estatais e não-estatais, os quais trabalham em diversos temas normativos, e que estão ligados por valores partilhados e um discurso comum.²⁵ Embora complexa e não linear, a globalização conduz à emergência de um público global atento a temas normativos, de uma sociedade global baseada na difusão de valores comuns, ajudada pela rápida evolução das comunicações.

A globalização pode ter impactos positivos, incluindo a integração crescente dos mercados internacionais de bens, serviços e produtos financeiros, mas também pode conduzir a uma instabilidade que desafie o crescimento sustentado. Devido à recente crise asiática, em Dezembro de 1997 o Fundo Monetário Internacional diminuiu as suas projecções de crescimento para 1998 em um ponto percentual, de 4,5 por cento para 3,5 por cento. Do mesmo modo, a estimativa do Banco Interamericano para o Desenvolvimento para o produto regional bruto em 1998, foi reduzida de 5,5 por cento para 3,0 por cento. Num contexto de maior acesso à informação, o aumento da pobreza e a inexistência de distribuição do rendimento levam a um aumento das expectativas e da frustração, particularmente entre os jovens desempregados e cultos das áreas urbanas.

A globalização está a conduzir a uma maior integração através da revolução das comunicações, mas está também a aprofundar a consciência do desnível entre aqueles que beneficiam do desenvolvimento económico e daqueles que, sistematicamente, dele estão excluídos. A globalização pode conduzir a novas formas de desigualdade em resultado de alterações na estrutura e coesão de instituições sociais cruciais, de um sentimento crescente de insegurança social, da emergência de uma subclasse e da redução das oportunidades para as gerações mais jovens.

²⁴ David Held (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, p. 223.

²⁵ Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, pp. 1-2, 6 e 8-10.

O debate sobre emprego, direitos humanos, desenvolvimento e cláusulas sociais é complexo. O medo do agravamento desta situação nos países do norte foi o que levou ao aparecimento de argumentos como o *dumping social* ou a *green protection*. Muitos países da América Latina receiam, com razão, que a «condicionalidade social» se torne numa forma disfarçada de proteccionismo e que se reduza a sua vantagem competitiva baseada no trabalho. Alguns argumentam que as cláusulas sociais são os meios errados para uma causa certa, pois eliminam a única vantagem comparativa que o Terceiro Mundo possui no comércio internacional. Outros argumentam que as cláusulas sociais são marginais, porque deixam as estruturas internacionais inalteradas, ou porque se aplicam apenas à economia formal, enquanto em muitos países em desenvolvimento o sector informal constitui o grosso das actividades económicas. Para os países em democratização da América Latina, uma aliança com países como a China e a Indonésia no tema da «etiqueta social» é negativa para a sua imagem. A rejeição por parte do Brasil da «etiqueta social» proposta pelo Director-Geral da OIT é exemplo disso. Tal posição deteriora desnecessariamente a imagem do Brasil no exterior, dando a impressão que as condições de trabalho neste país são tão más como na China ou na Indonésia, países onde não há sequer liberdade de associação.

Neste contexto, o Mercosul e os seus parceiros têm interesse em assegurar que o tema da justiça social seja tratado num contexto multilateral, e em defender a noção de que todos os países partilham a responsabilidade de resolver um tema que pode facilmente tornar-se numa fonte de conflito. Uma abordagem multilateral enfraquece a lógica do «poder do mais poderoso». É especialmente benéfica para os países mais fracos, pois oferece-lhes a oportunidade de utilizar regras estabelecidas em comum para proteger os seus interesses, e torna-os menos dependentes de acções arbitrárias unilaterais.

Um desafio global

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998 das Nações Unidas, verificou-se, ao longo das últimas três décadas, um progresso significativo em termos do nível de vida básico a nível mundial. Assim, «uma criança nascida hoje num país em desenvolvimento tem mais 16 anos de esperança de vida do que uma criança nascida há 35 anos atrás. Durante os últimos 30 anos, os países em desenvolvimento cobriram uma distância tão grande como aquela que se registou no mundo industrial durante mais de um século. A taxa de mortalidade infantil passou para menos de metade desde 1960; as vidas de mais de três milhões de crianças estão a ser salvas graças à extensão da imunização básica durante as duas décadas passadas; as taxas de desnutrição infantil declinaram em um quarto; a inscrição combinada no ensino primário e secundário mais que duplicou; e a proporção das famílias rurais com acesso a água potável aumentou de 10 por cento para

cerca de 60 por cento. Todas as regiões realizaram progressos – medido pelo índice de desenvolvimento humano (HDI) – ao longo das últimas três décadas. Este índice, calculado para 174 países com dados comparáveis, mede o progresso global de um país ao nível das três dimensões do desenvolvimento humano: saúde, conhecimento e um nível de vida decente»²⁶.

Por outro lado, é de notar que «as estimativas mais recentes mostram que as 225 pessoas mais ricas a nível mundial possuem uma riqueza conjunta acima de 1 trilião de dólares, igual ao rendimento anual dos 47 por cento mais pobres do total de 2,5 bilhões de pessoas no mundo»²⁷. Além disso, e como refere o mesmo relatório, os avanços que se realizaram em determinadas áreas podem ser revertidos por epidemias, conflitos armados e instabilidade económica. Estima-se que, ao longo da última década, os conflitos armados mataram 2 milhões de crianças, causaram a deficiência de outros 4-5 milhões, 12 milhões ficaram sem lar, mais de 21 milhões órfãos e 10 milhões psicologicamente traumatizados. De facto, se as tendências no consumo verificadas nos últimos 25 anos se mantiverem durante os próximos 50 anos, o PNUD estima que, em meados do próximo século, o consumo da quinta parte da população residente nos países mais pobres do mundo será ainda bastante inferior aos 2000 dólares – não atingindo sequer os 3 por cento da média dos países ricos nessa data, e permanecendo abaixo dos 10 por cento do nível actual nos países ricos. Além disso, as emissões de dióxido de carbono duplicarão, o *stock* de pesca declinará, a erosão dos solos aumentará, a desflorestação continuará e a falta de água será mais aguda. De facto, «a continuação das tendências verificadas no passado, com poucas alterações nos padrões de consumo e nas tecnologias de produção, reforçará alguns dos problemas humanos actuais mais básicos. A pobreza não será erradicada, as desigualdades aumentarão e o ambiente será forçado ainda mais além dos seus limites»²⁸.

Os países da América Latina e da União Europeia não se incluem entre aqueles que se encontram em pior situação a nível mundial. No entanto, tanto aqueles, como os Estados Unidos e outros países, apenas podem solucionar os seus problemas e os da comunidade mundial se realizarem uma acção conjunta, democrática e multilateral, a fim de modificar substancialmente a distribuição do rendimento e a repartição dos benefícios do desenvolvimento e do conhecimento. A futura cooperação europeia-latino-americana apenas faz sentido se o tema social for encarado como um desafio global.

²⁶ UNDP (1998), p. 19.

²⁷ Ibid., p. 30.
²⁸ Ibid., p. 86.