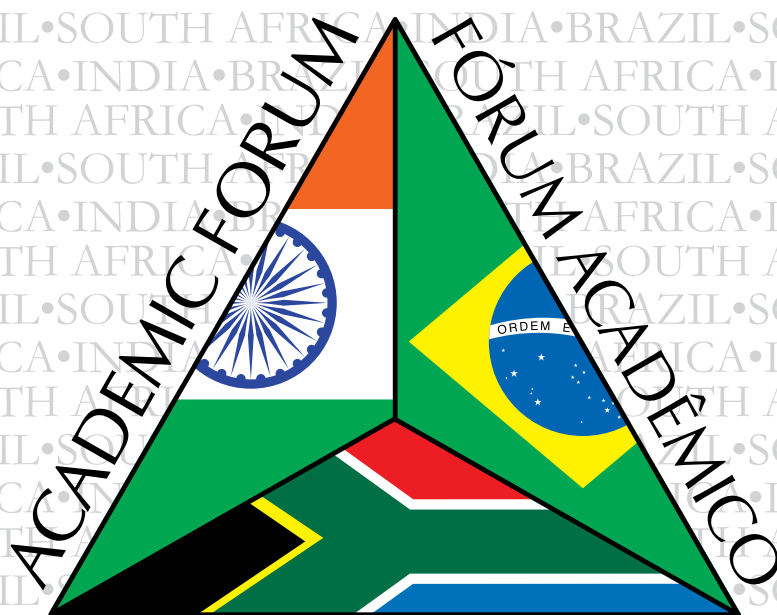


Poverty In Focus

Número 21

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD



IBSA • IBAS

a policy dialogue
um diálogo de políticas

O que o IBAS Pode Oferecer para a
Comunidade Global?

EDITORES CONVIDADOS

Poverty in Focus é uma publicação regular do **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)**. Seu objetivo é apresentar os resultados de pesquisas sobre pobreza e desigualdade no mundo em desenvolvimento.

Editores Convidados

Melissa Andrade, Fábio Veras Soares e Radhika Lal

Produção Editorial

Roberto Astorino e Rosa Maria Banuth

Tradução

Leonardo Padovani

Capa: A imagem mostra o logotipo do IBAS, usado no Fórum Acadêmico facilitado pelo CIP-CI. Ela exibe as bandeiras dos três países, em proporções iguais, unindo-se em uma única imagem. Design de Rafael Braga.

Nota dos Editores: O CIP-CI e os editores agradecem a todos os autores desta edição por suas generosas contribuições, sem qualquer tipo de remuneração material ou monetária.

O **CIP-CI** é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do governo brasileiro, para a promoção da cooperação Sul-Sul no âmbito da pesquisa aplicada sobre a pobreza. O centro se especializa na análise da pobreza e da desigualdade, fornecendo recomendações de política baseadas em pesquisas sobre como reduzi-los. O CIP-CI está diretamente ligado ao Grupo de Pobreza do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, do PNUD e ao governo brasileiro.

Diretor do CIP-CI

Rathin Roy

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI),

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil

ipc@ipc-undp.org

www.ipc-undp.org

As opiniões expressas nas publicações do CIP-CI são dos autores e não coincidem necessariamente com as do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que seja obtida permissão, por escrito, do CIP-CI e desde que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O que o IBAS Pode oferecer para a comunidade global? É com base nesta pergunta provocativa que o CIP-CI relata o diálogo de políticas que ocorreu no Quarto Fórum Acadêmico do IBAS, nos dias 12-13 de abril de 2010, em Brasília, antes da reunião dos chefes de estado.

Se o IBAS reflete uma nova estrutura de poder na qual o Sul Global tem voz mais forte, então ele também pode e deve contribuir para o debate sobre o desenvolvimento global. Os três países têm sido exitosos em suas experiências com políticas inovadoras, em áreas como saúde e proteção social, bem como na cooperação para o desenvolvimento, através do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza.

Esta edição de Pobreza em Foco reúne artigos dos palestrantes dos quatro painéis organizados. Eles tratam do papel das transferências de renda não-contributivas e dos programas de emprego, dos debates sobre as inovações na saúde, dos direitos de propriedade intelectual, do acesso a medicamentos essenciais e das discussões sobre o papel e o potencial do IBAS enquanto arranjo plurilateral.

Lyal White começa fazendo um balanço do progresso realizado pelo IBAS durante os sete anos desde seu lançamento, em 2003. Ele argumenta que, no âmbito da crise econômica, o papel do IBAS pode tornar-se mais relevante do que nunca. O IBAS realizou um progresso expressivo em matéria de coordenação política e de cooperação para o desenvolvimento, embora as questões da substantivas dos grupos de trabalho permaneça um desafio.

Fábio Soares e Radhika Lal oferecem uma abordagem integrada do desenvolvimento social, vinculando as transferências de renda aos programas de emprego, de forma a tratar da vulnerabilidade ao longo de todo o ciclo de vida. Os países do IBAS oferecem bons exemplos de estruturas com base em direitos; estes países também visam evoluir para sistemas mais abrangentes.

Anita Sharma descreve a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (NREGA, National Rural Employment Guarantee Act) e enfatiza a abordagem jurídica através da qual a NREGA é vista como um serviço prestado pelo governo, um direito que envolve participação e escrutínio públicos em nível local. A NREGA tem ligações com outras áreas de políticas, revelando o potencial de integração — o que tem sido o grande desafio da política social na Índia.

Ingrid Woolard discute as limitações do Fundo de Seguro-Desemprego da África do Sul. Ela defende uma maior integração entre as políticas de assistência social e aquelas voltadas para o mercado de trabalho. Ainda não há um sistema coerente implantado, e a sustentabilidade fiscal dessas políticas será uma das grandes preocupações do país, quando tiver que enfrentar um ambiente onde o crescimento é mais difícil.

Sergei Soares mostra as diferenças entre a adoção de uma definição transversal da renda (renda de determinado mês) e uma definição longitudinal de renda (renda durante os próximos 24 meses) para o cálculo das metas do Bolsa Família do Brasil. A taxa de pobreza longitudinal é de cerca de duas vezes o valor da pobreza transversal, o que explica o descompasso entre as metas e a população elegível.

Radhika Lal dá uma visão geral das discussões sobre saúde e chama a atenção para problemas referentes aos direitos de propriedade intelectual na área comercial. As áreas de potencial colaboração entre os países do IBAS incluem o compartilhamento de informações sobre preços de medicamentos e sobre as fontes de medicamentos de baixo custo, bem como pesquisa e desenvolvimento de fármacos para doenças negligenciadas.

Biswajit Dhar e Reji Joseph expressam sua preocupação com a tênue distinção legal que existe entre medicamentos de qualidade precária (abaixo do padrão) e medicamentos falsificados. Já que a legislação sobre o assunto aplica-se tanto aos medicamentos de marca quanto aos genéricos, há o risco de equacionar-se o medicamento genérico autorizado ao produto falsificado. No Sul Global, isto poderia prejudicar o comércio de genéricos e, assim, dificultar o acesso a medicamentos essenciais, que salvam vidas.

Kamal Mitra Chenoy argumenta que o plurilateralismo de arranjos como o IBAS pode agregar valor ao multilateralismo somente se for capaz de conectar os países excluídos do Sul aos blocos do Norte. Ele também argumenta que o plurilateralismo é valioso se for além dos interesses de capital e ajudar a criar um paradigma de desenvolvimento centrado nas pessoas.

Alcides Costa Vaz conclui este Pobreza em Foco com uma discussão das diferentes abordagens adotadas por cada um dos países do IBAS. Como mecanismo flexível, no entanto, o IBAS deve ser capaz de acomodar as diferentes perspectivas.

Há continuidade deste debate. Para mais informações, visite www.ipc-undp.org.

Melissa Andrade

O IBAS Depois de Sete Anos: Cooperação em uma Nova Ordem Global¹

por Lyal White,
Universidade de Pretória

Lançado em Brasília, em junho de 2003, o IBAS foi saudado como uma aliança de democracias com pensamentos semelhantes no Sul emergente. Seus países-membros queriam um arranjo flexível, sem uma secretaria fixa, mas com uma agenda ambiciosa, focada na governança global e na cooperação intersetorial.

Agora, sete anos mais tarde e tendo concluído sua quarta cúpula, o IBAS não está mais em sua infância. Com a economia mundial às margens do precipício e as potências emergentes desempenhando um papel crescente na definição de agendas, seu papel pode ser mais relevante do que nunca.

Autoridades dos três países insistem que muito foi feito em um curto espaço de tempo: a promoção de diálogo ativo entre os membros, incentivando a cooperação entre os ministérios-chave e levando seu peso coletivo a fóruns multilaterais.

Mas os críticos argumentam que o progresso tem sido lento, e que os resultados estão muito aquém das ambições iniciais. Um observador descreve o IBAS como sendo pouco mais que uma “reunião de amigos”.

Alguns sugerem que os próprios membros divergem quanto às suas percepções do papel a ser desempenhado. O Brasil e a Índia são potências econômicas emergentes, que exercem uma enorme influência unilateral, enquanto a África do Sul tem o benefício de fazer parte de uma coletividade de grande porte, o que reforça a sua influência global. Para o Brasil, o IBAS faz parte de uma estratégia de desenvolvimento do Sul que inclui diversos ministérios. A Índia mantém um perfil mais discreto, usando o IBAS para impulsionar sua agenda multilateral e gerar credibilidade acerca de suas aspirações nucleares.

Tendo em conta a evolução global e os pontos de vista divergentes sobre o IBAS,

é importante avaliar o progresso realizado em nível global, bem como seu futuro como fórum de diálogo e ação.

Balanço-Geral, Seis Anos Depois

O IBAS tem melhorado significativamente as relações entre Índia, Brasil e África do Sul. É uma plataforma de diálogo e intercâmbio entre ministérios e entidades não-governamentais. Mais importante ainda, o IBAS criou uma cultura comum de cooperação construtiva.

Até agora, sua maior conquista vêm sendo na área de coordenação política — algo impulsivo anteriormente, na melhor das hipóteses. Um acadêmico brasileiro descreve a agenda Sul-Sul do Brasil de décadas anteriores como “não-comprometedora”. O país “falava muito”, mas nunca realmente botava a “mão na massa”, nunca “pagava pra ver”. Hoje o país talvez seja o parceiro mais ativo, envolvido em projetos de desenvolvimento na África e na América Latina — uma verdadeira força motriz para a tomada de decisões multilaterais. A coordenação fica mais evidente no âmbito das Nações Unidas, onde a convergência entre os votos dos países do IBAS chega a 96 por cento. A reforma das instituições globais, especialmente do Conselho de Segurança, sempre foi uma das prioridades. Embora as estratégias para lograr assentos permanentes para os membros do IBAS sejam variadas, a demanda por uma reforma e por um novo tipo de representação não é.

As realidades econômicas atrapalham a convergência do mercado. O comércio entre os três países aumentou de maneira impressionante, passando de US\$ 3,9 bilhões em 2003 para cerca de US\$ 12 bilhões em 2009. No entanto, se compararmos estes resultados ao comércio entre a China e o Brasil (US\$ 36 bilhões em 2009), o número ainda é pequeno.

Com a economia mundial às margens do precipício e as potências emergentes desempenhando um papel crescente na definição de agendas, o papel do IBAS pode ser mais relevante do que nunca.

A cooperação para o desenvolvimento distingue o IBAS de outras configurações emergentes, como o BRIC.

Até agora, a maior conquista do IBAS vêm sendo na área de coordenação política — algo impulsivo anteriormente, na melhor das hipóteses.

1. A versão original e mais longa deste artigo foi publicada como Policy Briefing 8, pelo Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais (SAIIA, South African Institute of International Affairs), em novembro de 2009.

Os funcionários que trabalham no IBAS admitem que a integração dos mercados ainda é um sonho longínquo. Limitações regionais consideráveis ainda precedem tal aliança. Um acordo trilateral teria que incluir outros parceiros regionais, particularmente a União Aduaneira da África Austral e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o que certamente garantiria uma interminável batalha de negociações. Um objetivo mais realista seria um acordo que simplesmente declarasse que os acordos existentes entre os blocos regionais passam agora a figurar sob a égide do IBAS. Mas isto seria uma integração comercial mais simbólica do que coerente.²

A facilitação do comércio, através de uma melhor conectividade e de políticas harmonizadas, seria um alvo mais pertinente e exequível.

O IBAS possui 17 grupos de trabalho intergovernamentais, que trocam conhecimentos e experiências regularmente — uma abordagem prática para o desenvolvimento da cooperação trilateral. E há sete fóruns, que se reúnem em reuniões anuais para fomentar as relações não-governamentais.

Os grupos de trabalho obtiveram resultados mistos. A Ciência e Tecnologia parece estar liderando o caminho; iniciativas conjuntas incluem uma viagem investigativa para a Antártida. Eles também compartilham tecnologias de biocombustíveis, um tema transversal que afeta outros grupos de trabalho importantes, como os que trata, de mudanças climáticas e de energia.

Nos serviços de receita, o Brasil criou uma unidade especial, baseada no modelo sul-africano, para lidar especificamente com os contribuintes de grande porte, enquanto a África do Sul e a Índia exploram a tecnologia da informação que tem ajudado o Brasil a melhorar a eficiência de sua arrecadação de renda.

Os fóruns de negócios tiveram resultados impressionantes. Antes, o setor empresarial contava com pouco ou nenhum diálogo formal; agora, o setor tornou-se um espaço de reunião ativo e visível, nas laterais das cúpulas do IBAS. O fórum de pequenas empresas está criando um banco de dados de todas as pequenas e médias empresas, em todos os três países.

No entanto, fora dos governos — e até mesmo dentro de certos ministérios — as críticas feitas ao IBAS e aos seus grupos de trabalho são unânimes: estes grupos têm-se revelado mais complexos do que o esperado. Os resultados têm demorado para aparecer, há necessidade de maior coerência e foco.

Sucesso do Fundo de Desenvolvimento

O Fundo de Desenvolvimento do IBAS revelou-se um sucesso inesperado. Ao aplicar uma abordagem simples e eficaz à ajuda ao desenvolvimento, o Fundo produziu resultados positivos de forma relativamente rápida.

Com uma pequena contribuição anual de US\$ 1 milhão por membro, o fundo é administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e é voltado para projetos de pequeno porte localizados em algumas das regiões mais pobres do mundo.

Três projetos já foram concluídos: um projeto de gestão de resíduos no Haiti, o desenvolvimento agrícola de pequena escala em Guiné-Bissau e um posto de saúde em Cabo Verde. Outros projetos estão em andamento: um centro de aconselhamento e testagem de HIV/AIDS em Burundi e um centro esportivo na Palestina. Também estão ocorrendo negociações com Laos, Camboja e Timor Leste.

O fundo de desenvolvimento articula com o governo local e também com parceiros e operadores locais — algo importante para evitar qualquer impressão de uma nova onda de imperialismo.

Estes projetos podem ser vistos como as ramificações de uma nova prioridade central, conduzindo os três países a um estágio de maior cooperação para o desenvolvimento, em suas respectivas regiões. O fundo de desenvolvimento é um instrumento eficaz, que elucida o verdadeiro potencial do IBAS.

Concretizando as Prioridades de Desenvolvimento

O IBAS sempre manteve um foco veemente no desenvolvimento. Pouco depois de sua criação, ele caracterizou-se como um fórum para “o desenvolvimento econômico e de equidade social”.³ Esta descrição abrangia os diversos desafios enfrentados por cada país, enquanto expressava também uma maior

intenção de melhorar o desenvolvimento e a integração na África, Ásia e na América Latina.

O Brasil tem sido um grande defensor do desenvolvimento, abraçando a cooperação como uma prioridade da política externa. Como um provedor “emergente” (e não apenas uma potência emergente), o país está ansioso para compartilhar conhecimentos com países menos desenvolvidos. Paulo Sotero, diretor do Brazil Institute no Woodrow Wilson Center em Washington, descreve isto como um “espírito de autêntica solidariedade ... com uma motivação social e política — e não econômica — por trás das iniciativas brasileiras de cooperação internacional”.⁴

Os brasileiros já começaram a chamar essa mistura inovadora de assistência social e apoio técnico de “tecnologia social”. A África é claramente uma prioridade para o Brasil, que vê a África do Sul como um parceiro essencial e o IBAS como um fórum potencial para impulsionar atividades já existentes. De seus 318 projetos de cooperação técnica no exterior, 125 ocorrem em 19 países africanos.

Com base nas articulações existentes, as autoridades brasileiras indicam que o IBAS pode ser um veículo eficaz para a promoção da agenda de desenvolvimento do Brasil. E a Índia, Brasil e África do Sul podem encerrar certos programas bilaterais já existentes (como os mencionados acima) e uni-los ao fundo de desenvolvimento, para formar uma maior iniciativa de cooperação do IBAS com países terceiros. Assim, o fundo poderá ser ampliado e seu impacto global, reforçado.

O IBAS e Grupos Emergentes

O surgimento do Brasil-Rússia-Índia-China (BRIC) como um grupo formal após sua primeira cúpula, em junho de 2009, é bastante mal-compreendido. O BRIC é um pouco mais do que um conjunto de potências econômicas emergentes, um termo cunhado por Jim O’Neil, da Goldman Sachs. Embora espere-se que este grupo supere o G7 economicamente em 20-30 anos, a realidade é que estes países têm pouco em comum.

A cúpula de junho rendeu pouco consenso, e a maioria dos observadores, incluindo o próprio O’Neil, duvida que o BRIC se torne um grupo ativo. O grupo pode, no entanto, levar a certas reformas econômicas

de grande escala e pressionar por uma reestruturação da arquitetura financeira global. Afinal de contas, trata-se de um grupo de destaque, que chama a atenção do resto do mundo.⁵

Mas seu papel é muito diferente do IBAS. Certas facções no Brasil veem o BRIC como a África do Sul vê o IBAS — como um fórum para reforçar seu poder e sua influência no cenário global. Isto apela a interesses fora do governo (principalmente de empresas), o que levou alguns a se perguntarem se o BRIC iria substituir — ou já substituiu — o IBAS na mente dos brasileiros e indianos e, em caso afirmativo, como isso deixaria a África do Sul.

O BRIC, porém, satisfaz apenas uma pequena parte da visão internacional da Índia e do Brasil. O IBAS opera em uma dimensão diferente, com um foco mais forte no desenvolvimento, algo mais palatável do ponto de vista político. A África ocupa lugar de destaque nas agendas de política externa do Brasil e da Índia, por motivos comerciais e sentimentais. Sendo assim, tanto o IBAS quanto a África do Sul são necessários.

Conclusão

Sete anos depois, o IBAS ostenta resultados mistos. Os críticos acreditam que os resultados foram lentos e careceram de substância. Mas esta visão é baseada em expectativas comerciais, bem como no papel da organização na definição da agenda global. A realidade é que o IBAS melhorou as relações construtivas entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, enquanto elevou o perfil do diálogo Sul-Sul. A cooperação para o desenvolvimento é claramente uma área de sucesso, que pode e deve ser explorada.

O desenvolvimento é uma prioridade transversal, que toca vários grupos de trabalho do IBAS; é, também, a motivação das discussões em fóruns não-governamentais. O fundo de desenvolvimento, particularmente, tornou-se um canal de cooperação entre os membros do IBAS e os países beneficiários no mundo em desenvolvimento. Ele poderia englobar uma cooperação técnica mais aprimorada, assim como a transferência de tecnologia social para países subdesenvolvidos, principalmente na África.

A cooperação para o desenvolvimento distingue o IBAS de outras configurações emergentes, como o BRIC. No período após a crise financeira internacional, no âmbito da já comentada “mudança” de um ordenamento global “do Ocidente para Oriente” para uma ordem mundial multipolar, a grande atenção dispensada aos grupos de potências emergentes é de se esperar. Mas o BRIC foi fundado com base em imperativos econômicos, não em um movimento voltado para a cooperação política e para o desenvolvimento, como é o caso do IBAS. É por isso que o IBAS e o BRIC podem — e devem — coexistir. ■

2. Existe um acordo comercial preferencial entre a União Aduaneira da África Austral e o Mercosul.

3. Isto foi reiterado em uma declaração do ministro das relações exteriores brasileiro, Celso Amorim, em uma reunião do IBAS de agosto de 2005.

4. Ver P. Sotero (2009). ‘Brazil as an Emerging Donor: Brazil as an Emerging Donor: Washington, DC, World Bank Institute: <<http://www1.worldbank.org/devoutreach/articleid526.html>>.

5. Os países do BRIC publicaram uma declaração conjunta, anteriormente à cúpula do G20 em Pittsburgh, em setembro de 2009.

O Diálogo Emergente sobre Estratégias Sociais nos Países do IBAS

A proteção social, especialmente a assistência social, pode ser vista como um dos principais pilares de crescimento dos países do IBAS. Evidências emergentes sugerem que os três países têm demonstrado seu potencial de adotar e implementar grandes programas de assistência social de forma eficaz, e suas próprias experiências demonstram os impactos positivos e potencialmente expressivos de tais políticas sobre a robustez macroeconômica, a equidade e a redução da pobreza. Os dois primeiros painéis do Fórum Acadêmico do IBAS de 2010 procuraram fazer um balanço das diferentes dimensões das estratégias de desenvolvimento social em cada um

dos países. O objetivo foi promover o diálogo sobre a complementaridade das abordagens de empregos públicos e de transferência de renda em relação à proteção social, bem como identificar questões que remetam ao aprendizado e ao intercâmbio entre os três países.

Como resultado de suas próprias histórias institucionais e contextos políticos, as abordagens de assistência social dos três países têm variado. A Índia tem dado prioridade às dimensões trabalhistas da proteção social, por exemplo, através da Lei Nacional Mahatma Gandhi de Garantia de Emprego Rural (MGNREGA, Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act). O Brasil é conhecido

por Radhika Lal e Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Os países do IBAS poderiam aprender uns com os outros sobre as leis de direito e sobre os direitos básicos, para se criar e manter um quadro básico de proteção social.

Os sistemas de garantia de emprego, obras públicas e transferências de renda têm sido vistos convencionalmente como instrumentos concorrentes de política; no entanto, existem complementaridades entre os programas, especialmente quando eles são enquadrados no âmbito de uma abordagem de ciclo de vida.

por suas transferências sociais, em especial o Programa Bolsa Família, um programa de transferência condicional de renda de grande porte. A África do Sul tem dispensado muita atenção aos subsídios de apoio à infância e pensões por idade, bem como obras públicas. Seu Programa Expandido de Obras Públicas (EPWP, Expanded Public Works Programme) enfoca serviços sociais, ambientais e de conservação; mais recentemente, foi adotada uma abordagem comunitária nos programas de emprego público.

Embora estes vários programas tenham sido eficazes, os três países também parecem interessados em explorar formas de ir além de suas atuais realizações, a fim de melhor integrar — ou expandir — a dimensão empregatícia e/ou de transferências sociais de suas estratégias de desenvolvimento social. O objetivo seria torná-los mais abrangentes; preencher lacunas (jovens desempregados, por exemplo); e identificar formas de combater as restrições fiscais sobre a expansão de programas na forma como estão atualmente concebidos, assegurando maior integração e alinhamento entre eles. Mais especificamente, as sessões do Fórum Acadêmico do IBAS abrangeram os assuntos relacionados a seguir.

Transferências Não-Contributivas de Renda: Impactos e Questões Relevantes

O grupo inicial de palestrantes (Katherine Hall e Ingrid Wollard da África do Sul e Luciana Jaccoud do Brasil) começou por descrever a estrutura e os pilares básicos dos quadros de proteção social dos respectivos países. As transferências de renda são um fenômeno relativamente recente na Índia; já as constituições brasileira e sul-africana já consagram a assistência social como um direito, e ambos os países têm programas bem estabelecidos, que foram intensificados. Na África do Sul, eles incluem programas de pensão por idade, apoio à infância, invalidez, adoção e subvenções de guarda; no Brasil, existe a pensão rural universal e não-contributiva, benefícios por idade e invalidez (BPC) e o Bolsa Família.

O Brasil tem uma longa tradição de proteção social, e um sistema abrangente de benefícios que inclui benefícios, com elegibilidade verificada, dirigidos aos idosos, deficientes, os extremamente pobres e

as famílias pobres com crianças. O BPC incondicional e de elegibilidade verificada representa uma garantia de renda para aqueles que vivem na extrema pobreza, e para aqueles que não podem trabalhar e levar uma vida independente. É um direito constitucional; o valor do benefício é igual a um salário mínimo, já que a lógica é a substituição de renda auferida. Os gastos com transferências sociais têm aumentado na última década, em consonância com a política de aumentos reais do salário mínimo, ao qual estão ligados tanto o BPC quanto as pensões rurais.

As duas principais transferências sociais alvejadas (Bolsa Família e BPC) representam um terço da queda recente da desigualdade, enquanto que representam menos de um por cento da renda total. Na África do Sul, a assistência social baseada em transferências incondicionais de renda cobre 14 milhões de pessoas (cerca de 30 por cento da população) a cada mês, sendo responsável por três e meio por cento do PIB. Embora as transferências monetárias tenham tido um impacto significativo sobre a desigualdade no Brasil, os efeitos da desigualdade na África do Sul parecem ser fenômenos mais complexos de destrinchar.

Foi discutido que as políticas que promovem as transferências de renda para as crianças devem ser reforçadas nos três países.

As apresentações consideraram abordagens contrastantes em relação à “condicionalidade” e à evolução do discurso sobre o assunto (ver apresentações de Katherine Hall sobre a África do Sul e de Luciana Jaccoud, sobre o Brasil, na página do Fórum Acadêmico do IBAS), bem como as implicações das diferentes medidas de pobreza para a elegibilidade e a cobertura (Sergei Soares, sobre o Brasil).

Ao contrário da África do Sul, o Brasil decidiu adotar condicionalidades — ou, mais adequadamente, co-responsabilidades — no Programa Bolsa Família; tirando este componente, o programa se assemelha ao subsídio de apoio às crianças, em vários aspectos.

Na África do Sul, inicialmente previa-se que os beneficiários provassem,

por exemplo, que as crianças da família estavam imunizadas. Mas esta e outras exigências, tais como a participação em programas de desenvolvimento, foram suspensas depois que se tornou claro que esses programas não existiam em muitas áreas e que, nestas condições, tais exigências eram “discriminatórias” contra as crianças que já estavam em situação de desvantagem no acesso aos serviços de saúde. No entanto, os palestrantes também fizeram alusão ao discurso de “condicionalidades leves” da África do Sul. Eles mencionaram preocupações referentes ao possível fardo adicional que recairia sobre os candidatos e sobre os funcionários do governo, enquanto que o valor agregado pelos impactos sobre o desenvolvimento foi muito menos evidente.

Na Índia, as transferências sociais não são tão disseminadas como nos dois outros países, embora a Índia tenha recentemente expandido os critérios de elegibilidade de seu Regime Nacional de Pensão para Idosos (NOAPS, Nacional Old Age Pension Scheme), para cobrir também os idosos abaixo da linha da pobreza, não só os indigentes. Mas a sua natureza amplamente descentralizada (programas em nível estadual, além do programa do governo central) apresenta desafios na garantia da cobertura e no fornecimento de níveis adequados de pagamento, especialmente nos estados mais pobres. O principal programa inovador de transferência de renda discutido no Fórum Acadêmico, Ladli, tem uma dimensão de gênero explícita. O Ladli, que em alguns estados também inclui um regime de pensão de seguridade social, visa a mudança de comportamento dos pais em relação às suas filhas. Sob o regime, no caso do nascimento de uma segunda filha a partir de 20 de agosto de 2005 (inclusive), tanto a mãe como a recém-nascida recebem uma transferência anual por cinco anos; o montante é investido e matura quando a segunda filha atinge a idade de 18 anos.

Este programa foi lançado inicialmente pelos governos de Nova Deli e de Hariana, e agora está sendo estendido a vários outros estados, com algumas variações em sua concepção. Um ponto de interesse nas discussões foi a abordagem “convergente” do governo indiano em relação a diferentes programas. Em particular, a Missão de Convergência foi criada no Território da

Capital Nacional de Deli, para integrar diferentes programas de proteção social e talvez introduzir um programa estadual de transferência de renda.

Repensando Programas / Políticas de Emprego

Convencionalmente, programas de obras públicas vêm sendo propostos como medidas de curto prazo e / ou como programas aos mais vulneráveis (safety nets). Mas a implantação do MGNREGA na Índia e do EPWP na África do Sul indicam a possibilidade de localizar estes programas dentro de uma lógica de desenvolvimento de longo prazo. Amita Sharma salientou que, enquanto a Índia tem uma longa história de programas de emprego público e de obras públicas, o MGNREGA é inovador na forma como impulsiona a proteção social como um pilar de desenvolvimento para o crescimento inclusivo. A esse respeito, aliás, a parte central das inovações políticas do MGNREGA foi tornar a proteção social — através do acesso a 100 dias de trabalho por cada domicílio rural — uma prerrogativa legal. A África do Sul também introduziu inovações ao modelo tradicional de obras públicas, incluindo serviços sociais, como atividades de cuidados a saúde, ao invés de concentrar-se exclusivamente em projetos de infra-estrutura.

No Brasil, os programas de obras públicas não têm estado em pauta nas últimas décadas. Grande parte do esforço do governo no que diz respeito às políticas de emprego girou em torno da criação do Sistema Público de Emprego, que incluía um benefício por desemprego (como uma política de emprego passiva) e a colocação de emprego e formação (como uma política ativa de emprego que abrange, em sua maioria, trabalhadores do setor formal). A inclusão de trabalhadores informais neste sistema vem acontecendo em um ritmo lento e em pequena escala, através de formação, programas de geração de renda e de microcrédito (ver a apresentação de Roberto Gonzales, na página do Fórum Acadêmico do IBAS). Em sua apresentação, Marcelo Neri mencionou que o microcrédito tem rendido bons resultados, especialmente no nordeste, a região mais pobre do país.

Segundo alguns pesquisadores, no entanto, a ênfase predominante no “lado da oferta”

Estratégia de Desenvolvimento Social

No dia 15 de abril, os três países do IBAS apresentaram um documento conjunto sobre estratégias de desenvolvimento social. A estratégia foca os seguintes princípios:

- *Passar de programas emblemáticos para uma proteção social abrangente.* Cada vez mais, os três países estão se movendo no sentido de prover proteção social ao longo de todo o ciclo de vida, através de uma combinação de previdência social, políticas de assistência social e acesso a serviços sociais.
- *Tratar das vulnerabilidades e promover a inclusão social e econômica.* O desenvolvimento social não envolve apenas avanços quantitativos — também inclui elementos normativos críticos. Por um lado, envolve um foco no tratamento dos problemas advindos da pobreza e a ampliação do acesso à educação e saúde de qualidade; por outro lado, envolve também questões de exclusão social, tais como a discriminação e a falta de voz nos processos sociais e econômicos.
- *Investir no capital humano e assegurar acesso aos serviços básicos.* Há a necessidade de uma forte política de investimento encabeçada pelo estado, para garantir o provimento e também o acesso e a qualidade desses serviços.
- *Garantir a segurança alimentar.* Os países reconhecem que a segurança alimentar é um pré-requisito para o desenvolvimento social, algo que foi confirmado por tendências recentes, incluindo um aumento dramático dos preços dos alimentos e grandes variações de preço.
- *Promover a participação da sociedade civil e o aprofundamento da democracia.* Os países estão cientes da necessidade de garantir parcerias eficazes com a sociedade civil no desenvolvimento de políticas, e de reforçar a responsabilização na execução, para garantir o provimento efetivo de serviços através da institucionalização de fóruns da sociedade civil.
- *Trabalhar para o desenvolvimento sustentável.* Nos últimos anos, tem havido uma crescente conscientização acerca da necessidade de abordar as questões na interseção da pobreza e do meio-ambiente. Facilitar a adaptação e mitigação através da proteção social e identificar oportunidades de fortalecer a diversificação da subsistência são pontos que estão surgindo como prioridades em várias áreas.
- *Abrçar o conhecimento e a cultura locais.* A importância de incorporar os conhecimentos e a cultura locais aos programas setoriais de educação, saúde, práticas agrícolas e de gestão hídrica — tanto para o benefício das comunidades locais quanto para avaliar a sua contribuição para a continuidade da diversidade cultural global — está sendo explorada nos três países. Este processo beneficiará não somente os parceiros do IBAS, mas também países terceiros que interajam com o IBAS através de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

levou a um nível sub-ótimo de integração entre os mecanismos disponíveis para o governo coordenar investimentos no setor privado, através de mecanismos de compras governamentais e de crédito, bem como uma política de emprego pró-ativa. O sucesso destes programas também depende da existência de uma economia que gere emprego e/ou outros mecanismos para aumentar as oportunidades de geração de renda. Os participantes discutiram também a eficácia das atuais políticas no enfrentamento do desemprego juvenil nos três países. Recentemente, um subsídio salarial foi proposto na África do Sul para combater, principalmente, o desemprego juvenil. A lógica por trás do subsídio foi oferecer ao cidadão o primeiro emprego,

vital para o envolvimento futuro do indivíduo no mercado de trabalho.

Morné Oosthuizen, da África do Sul, mencionou o compromisso do governo de baixar a taxa de desemprego, de 26 por cento em 2004 para 13 por cento, em 2014, bem como reduzir a lacuna de cobertura para aqueles com 19-59 anos de idade, já que o sistema de seguridade social se concentra em crianças, idosos, pessoas com deficiências e ex-trabalhadores formais desempregados (somente por seis meses). Ele disse que o EPWP teve pouco impacto na intensidade do trabalho. Apenas 14 por cento dos beneficiários declararam ter um emprego sustentável pós-EPWP; o programa ainda é pequeno: atinge apenas 13,6 por cento dos desempregados. Os desafios

atuais incluem assegurar que os objetivos e grupos-alvo estejam claros; aprimorar a formação, para obter um impacto de mais longo prazo; e desenvolver sinergias com outros programas.

Rudy Dicks, também da África do Sul, argumenta que as províncias e municípios que requerem uma maior intervenção não têm a capacidade e/ou estrutura necessária para a implantação do EPWP. Uma nova abordagem é o Programa de Trabalho Comunitário, uma iniciativa encarregada de identificar oportunidades de “trabalho útil” em nível local. Portanto, o programa pode tratar de armadilhas espaciais de pobreza e fornecer uma fonte de segurança de renda ao longo do tempo. Seu objetivo é aumentar a probabilidade de que as pessoas recebam renda suficiente, a partir de várias oportunidades econômicas existentes, complementando as estratégias de subsistência — sem deslocá-las ou ameaçar sua contribuição para a renda familiar.

Rumo a um Portfólio mais Integrado de Políticas Sociais em Prol dos Pobres, nos países do IBAS?

Notou-se durante os debates que, até o momento, muitos formuladores de políticas têm visto os regimes de garantia de

emprego e obras públicas e transferências de renda como instrumentos de política concorrentes. Isto ocorre apesar da complementaridade entre os programas, especialmente quando eles são inseridos em uma estrutura de uma abordagem de ciclo de vida para a proteção social, e quando são consideradas as atuais restrições orçamentárias sobre a expansão dos programas que trabalham puramente com transferências.

O diálogo de políticas identificou duas áreas fundamentais para a continuidade do debate: a partilha de conhecimentos entre os países, para a troca de informações sobre o design e a reforma dos programas, através do uso da experiência de outros parceiros do IBAS; e discussão sobre a consolidação/integração e convergência dos diferentes componentes das políticas de proteção social, e também a relação com outras políticas de desenvolvimento.

Por exemplo, presume-se que a educação tenha um papel fundamental na redução da desigualdade. Como a estratégia de ensino e os programas de desenvolvimento social podem ser melhor integrados, para garantir que esse resultado seja obtido em longo prazo? O compartilhamento

de pesquisas, baseadas em evidências, sobre as políticas usadas para combater o desemprego e promover o trabalho decente, especialmente para os jovens, foi identificado como prioridade.

Era sabido que as políticas que promovem a transferência de renda para as crianças deveriam ser melhoradas nos três países, e que os parceiros do IBAS poderiam aprender uns com os outros, em matéria de leis baseadas em direitos e prerrogativas, para criar e manter um quadro básico de proteção social.

O debate também ressaltou a necessidade de explorar abordagens de design de programas — abordagens estas que empoderariam, que seriam eficazes no tratamento de vulnerabilidades sociais e de outras barreiras ao acesso a serviços sociais, incluindo educação e saúde, moradia (alojamento) e segurança alimentar, nutricional e de renda.

Todas as apresentações mencionadas estão disponíveis na página web do Fórum Acadêmico do IBAS: <<http://www.ipc-undp.org/ipc/PagelBAS.do?id=205>>.

por Amita Sharma, Ministério do Desenvolvimento Rural, Índia

Inovações da Política de Proteção Social na Índia

O MGNREGA abre possibilidades de desenvolvimento, não apenas como um resultado de sua oferta de emprego assalariado, mas também graças ao seu papel de transformação e capacitação, bem como o seu apoio à inovação contínua de políticas.

Um terço das oportunidades de trabalho do MGNREGA é reservado para as mulheres.

A Índia tem uma longa longa história de programas de trabalho remunerado e de obras públicas. O que é inovador sobre a Lei Nacional Mahatma Gandhi de Garantia de Emprego Rural (MGNREGA, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*), de 2005, é a maneira como ela alavanca a proteção social como um pilar de desenvolvimento para o crescimento inclusivo. A esse respeito, aliás, a parte central das inovações políticas do MGNREGA foi tornar a proteção social — através de acesso a 100 dias de trabalho por cada domicílio rural — uma prerrogativa legal.

Na Índia, isto teve uma série de efeitos transformadores. Entre outras

consequências, tem permitido a oportuna ampliação dos programas públicos de emprego e a redução de vazamentos, e tem posto em prática um mecanismo participativo para identificar e tratar as necessidades da infraestrutura local. A plataforma MGNREGA abre possibilidades de desenvolvimento e vias de saída da pobreza. Isto não é resultado apenas da oferta de emprego assalariado para as famílias rurais subempregadas e seu impacto nos meios de subsistência, através da criação de ativos, mas também de seu papel transformador e empoderador, bem como o seu apoio à política de inovação contínua. O que realmente sustenta esta evolução?

A Diferença que Faz uma Estrutura Baseada em Direitos

Ao promulgar a lei, o governo criou um quadro normativo de obrigações e se responsabilizou por sua realização. Isto abre espaço para o engajamento e para a crítica, bem como para a intervenção ativa das organizações da sociedade civil, dos cidadãos e da mídia. Também confere transparência aos processos governamentais e, neste caso, ajudou a preparar o terreno para a adoção de disposições estruturadas de transparência e responsabilidade pública, fundamentais para a implantação de sua estrutura baseada em direitos.

Uma lei baseada em direitos também facilita a transição de uma situação com alocação discricionária pelo Estado para o exercício independente da escolha e dos direitos dos cidadãos, obrigando o governo a desenvolver sistemas de resposta.

O direito de exigir emprego promove uma mudança, de uma abordagem de programas sociais baseada em “centros de distribuição” (administrados por uma burocracia que fornece recursos de acordo com normas e orçamentos pré-determinados e que, portanto, exclui um grande número de necessidades, que não se enquadram dentro de tais normas) para uma abordagem de “serviço”, segundo a qual os serviços devem ser estruturados de forma flexível, a fim de satisfazer os direitos exigidos.

Os direitos dos trabalhadores são protegidos por um documento legal, sob a forma de um cartão de trabalho, que permite que a família registrada demande emprego e também traz informações sobre os direitos acessados, um registro dos dias trabalhados e dos salários pagos. Esses direitos também são protegidos por medidas de transparência obrigatórias, tais como auditorias sociais, por um direito à indenização, na forma de um subsídio de desemprego, se o trabalho não for garantido no prazo de 15 dias após ter sido solicitado, bem como o pagamento de salários mínimos.

O MGNREGA promove estas inovações na forma de obrigações não-negociáveis, contidas no texto principal da lei — algo que só pode ser alterado pelo Parlamento. Duas de suas agendas, no entanto, especificam os procedimentos operacionais que o Ministério do Desenvolvimento Rural

pode modificar, tornando o programa flexível e lhe permitindo responder dinamicamente às circunstâncias.

O projeto da lei também cria um espaço institucional para a inovação e flexibilidade, através de seu foco na descentralização, com um papel crucial a ser desempenhado pelos organismos locais (*Instituições de Panchayat Raj*), no que diz respeito ao planejamento, monitoramento e execução. Fundos, funções e funcionários são transferidos para os órgãos locais; os vilarejos (*Gram Panchayat*) e os distritos detêm autoridade para elaborar planos contextuais específicos, no âmbito das normas legais. O planejamento em nível local permite que os órgãos locais planejem obras públicas voltadas para seu próprio desenvolvimento e participem da tomada de decisões, garantindo assim um forte sentimento de posse e de que os projetos têm maior relevância para a economia do vilarejo.

Para atender à demanda de trabalho, novos instrumentos para determinar necessidades orçamentárias têm sido desenvolvidos. Orçamentos que estimam a procura de trabalho e os custos das obras são formulados por distritos, com base nas propostas levantadas na assembléia do vilarejo (*Gram Sabha*) e pelos órgãos locais, sobretudo em nível de vilarejo. Os estados podem negociar a proporção de assistência central para atender a demanda de trabalho. A previsão orçamentária central inicial pode ser aumentada, caso a demanda por trabalho também aumente; o melhor testemunho do funcionamento do orçamento baseado em demanda é o fato do apoio orçamentário ao MGNREGA ter aumentado durante a recessão global. Além disso, é criada uma estrutura de incentivos-desincentivos, com o centro financiando 90 por cento do custo do emprego e o governo fornecendo o subsídio de desemprego.

A política salarial do MGNREGA demonstra como uma estratégia de proteção social pode capacitar o candidato a negociar seu salário. O salário continua flexível: há uma tentativa de equilibrar uma taxa mínima com outras opções (salário mínimo agrícola, salário de mercado), vinculando o salário atual do MGNREGA, de 100 rúpias, ao custo de vida, evitando assim a necessidade de artificialmente diminuí-lo ou inflá-lo abaixo

do salário mínimo para os trabalhadores agrícolas ou do salário de mercado. Para permitir que os trabalhadores recebam o salário mínimo diário, os estados realizam estudos de tempo e movimento, para desenvolver um cronograma de salários para projetos de trabalho intensivo.

A ligação dos salários aos resultados de tarefas e o foco nos empregos verdes criaram uma estratégia bifocal de emprego e de produtividade sustentável. As categorias de obras abarcam tanto benefícios individuais quanto bens públicos. A tipologia das obras facilita o atendimento às necessidades de curto e longo prazo, uma vez que enumera, na classificação, os resultados desejados, em vez de obras específicas; ou seja, conservação de água, proteção contra a seca, proteção contra inundações, pequenos sistemas de irrigação, desenvolvimento da terra.

Ao promulgar a lei, o governo criou um quadro normativo de obrigações e responsabilizou-se por sua concretização.

Isto confere grande flexibilidade à concepção de iniciativas, e torna possível impulsionar a convergência entre o MGNREGA e outros programas, permitindo que seja realizada uma ampla gama de atividades, na forma de projetos integrados, especialmente nas posses de terra individuais pertencentes às *scheduled castes*, *scheduled tribes*, famílias abaixo da linha da pobreza e agricultores pequenos e marginais. Mais especificamente, orientações programáticas de convergência promovem atividades geradoras de renda relacionadas à agricultura, pesca e horticultura, baseadas no MGNREGA, em obras ligadas ao desenvolvimento da terra, irrigação e plantio. A lista de trabalho também tem espaço para projetos de novas iniciativas, propostos a fim de responder às novas necessidades.

Um Foco na Transparência e na Inclusão Financeira e Social

O embasamento de uma estratégia de proteção social nos direitos legais levou à evolução dos instrumentos de transparência

que desafiam as relações estabelecidas e estimulam formas criativas de assegurar a transparência. O direito à informação (RTI, *Right to Information*) é integrado ao MGNREGA: a informação é proativamente disponibilizada em domínio público, especialmente através de um sistema de informação on-line (www.nrega.nic.in). Lá, é possível acompanhar o trabalho e os pagamentos relativos a um número de cartão de emprego, desde a matrícula no quadro de funcionários até a conta de banco/correio na qual os salários são depositados. Os dados podem ser inseridos on-line, e o site automaticamente ressalta padrões, aberrações e atrasos nas operações relacionadas às obras.

Esforços estão sendo empregados para expandir a prestação de infra-estrutura de tecnologias de informação e comunicação até o *Gram Panchayat*, ou nível de vilarejo. Espera-se que isto desencadeie inovações na ponta, ajudando os trabalhadores a fazer valer seus direitos de forma mais eficaz e também responsabilizar as agências de execução. Além disso, a fim de facilitar uma maior transparência, os salários são pagos por meio das contas institucionais dos trabalhadores. Noventa milhões destas contas já foram abertas em bancos e correios. Através deste processo de inclusão financeira, espera-se que os trabalhadores se beneficiem de serviços bancários tradicionais, tais como empréstimos, microcrédito e outros.

Já que as agências bancárias e postais muitas vezes estão distantes dos vilarejos, também estão sendo empregados esforços para facilitar o acesso, por meio de um “modelo de correspondente de negócios”. Como no Brasil, os “correspondentes de negócios” autorizados que residem no vilarejo serviriam como “correspondentes bancários”; seriam autorizados a realizar pagamentos e depósitos através de pontos de serviço (incluindo dispositivos eletrônicos de mão) ligados ao sistema bancário.

Também está sendo estabelecida uma parceria com a Autoridade Única de Identificação da Índia, para introduzir a uso de biometria através de dispositivos de mão, permitindo assim o desenvolvimento de uma solução completa para os trabalhadores, que vai desde o registro de

sua inscrição até o registro de frequência e pagamentos. A busca por soluções para garantir os direitos dos trabalhadores e a transparência está estimulando inovações tecnológicas e de serviços financeiros em áreas rurais. Também está suscitando formas inovadoras de garantir escrutínio público, como através de auditorias sociais e do uso de placas de informações aos cidadãos em locais de obras, fornecendo detalhes sobre o quadro de funcionários, os trabalhos em andamento, fundos alocados, salários, etc.

De acordo com o MGNREGA, o uso obrigatório de auditorias sociais por parte da assembleia do vilarejo (*Gram Sabha*) vai além do direito à informação, e serve para garantir responsabilidade e medidas corretivas. As parcerias entre o governo e a sociedade civil, a formação de pessoas locais, as mobilizações sociais em torno do fórum de auditoria social e dos *Gram Sabhas*, bem como o uso de organizações comunitárias, como grupos de auto-ajuda, são apenas algumas das formas através das quais as auditorias sociais podem se tornar mais eficazes.

Um escritório de ouvidoria distrital também está sendo criado em cada um dos estados. Embora não façam parte do mecanismo formal de justiça, o objetivo é introduzir mecanismos independentes para corrigir injustiças e impor a responsabilização pública. Além disso, a fim de gerar conscientização e melhorar a transparência e a responsabilização, incluindo a manutenção de registros em nível de *Gram Panchayat*, centros de recursos estão sendo construídos nos vilarejos.

Eles fornecerão uma janela única de provimento de informações sobre o regime, bem como um espaço para a realização de auditorias sociais, fornecimento de *feedback* sobre a qualidade da execução do programa, e compartilhamento e discussão de ideias.

Devido à implementação descentralizada e de grande porte do programa, juntamente à natureza multidisciplinar, a estratégia de acompanhamento e avaliação do MGNREGA em nível central envolveu a criação de redes institucionais profissionais. Estas incluem as principais instituições profissionais, como os Institutos Indianos de Administração, os Institutos Indianos

de Tecnologia, as universidades agrícolas e importantes instituições administrativas e de pesquisa. Espera-se que elas funcionem como um sistema de suporte de recursos, realizando avaliações e diagnósticos em campo, e sugerindo medidas corretivas. Este sistema tem a vantagem de relacionar análises de problemas a possíveis soluções, avaliando quais os fatores que funcionam positivamente na promoção dos objetivos da lei e documentando e compartilhando ideias e práticas de aprendizado mútuo.

O governo está incentivando redes similares em cada nível de implementação — ou seja, em nível estadual e distrital — a fim de assegurar *feedback* e monitoramento concomitantes em campo. Um grupo de 100 cidadãos eminentes está sendo formado para acompanhar o programa. Além disso, a lei prevê mecanismos institucionais legais, tais como o Conselho Central de Garantia de Emprego (CEGC, *Central Employment Guarantee Council*). Este último facilita o diálogo entre os diferentes atores: acadêmicos, ativistas, representantes eleitos, burocratas e especialistas.

A rede de e-conhecimento serve para a disseminação e o compartilhamento de soluções locais dentre os formuladores e os implementadores de políticas.

Para facilitar o diálogo e aprimorar a estrutura de inovação de políticas, foram formados seis grupos de trabalho, incluindo representantes da sociedade civil, de instituições profissionais e de governos estaduais. Espera-se que os membros recomendem a reforma de vários aspectos de políticas operacionais da lei. Os grupos são:

- planejamento e execução do trabalho;
- transparência e responsabilização;
- salários;
- necessidades de grupos especiais e equidade;
- trabalhos sobre exploração individual da terra e convergência; e
- capacitação.

Promover a Equidade e o Acesso a Vias de Saída da Pobreza

O projeto jurídico promove a equidade. Um terço das oportunidades de trabalho é reservado para as mulheres. Conjuntamente com as disposições referentes ao emprego local, salários iguais e flexibilidade de

trabalho, isto resultou em uma participação feminina de mais de 50 por cento, aproximadamente. Estudos independentes indicam que as mulheres ganharam auto-estima e são capazes de contribuir para a renda doméstica; também que as despesas têm se diversificado, e que as mulheres detêm um papel mais importante na tomada de decisões públicas e privadas. As *scheduled tribes* e *scheduled castes* constituem 65 por cento da força de trabalho, e o trabalho realizado em suas terras individuais está ajudando a diversificar as fontes de subsistência e a aumentar a renda.

O MGNREGA também está ajudando a “formalizar” os trabalhadores informais. Ele conferiu-lhes direitos legais, uma identidade — através do cartão de emprego — e uma conta na rede financeira formal. Os números de identidade únicos e os cartões de trabalho dos trabalhadores fomentam a “convergência” de vários investimentos na mesma pessoa — por exemplo, facilitando o acesso ao desenvolvimento de habilidades, educação, saúde e seguro. A comprovação de identidade possibilitada pelo número de identidade e o cartão de trabalho também está incentivando os trabalhadores do MGNREGA a acessar os benefícios de programas de geração de renda, a fim de encontrar meios de saída da pobreza. Os instrumentos de políticas do lado da demanda e a concepção das obras, portanto, criam uma “intersectorialidade” e apresentam novas possibilidades de desenvolvimento, que vão muito além do fornecimento de uma rede de proteção social básica.

Conclusões: Ganhos até Agora e uma Visão para o Futuro

Na Índia, a arquitetura das políticas públicas para o crescimento inclusivo foi definida em algumas áreas principais: infra-estrutura (rodovias rurais, habitação, eletricidade, água, saneamento); desenvolvimento dos recursos humanos através de um foco na educação básica e assistência médica, bem como a subsistência através do desenvolvimento de competências; geração de renda e, em particular, o programa de emprego assalariado — ou seja, o MGNREGA. Houve também uma preocupação maior em garantir a

Interseção do MGNREGA com Outras Áreas de Política Pública

O MGNREGA vai muito além de uma preocupação imediata com a proteção social, e está emergindo como uma poderosa plataforma política que cria sinergia entre insumos e processos de camadas múltiplas, para atingir as metas básicas de desenvolvimento, incluindo:

- O aprimoramento da segurança econômica: até agora, foram gerados 230 milhões de pessoas-dias. Relatórios de campo sugerem que a migração por dificuldade tenha ocorrido em certas partes do país. O regime tem ajudado a tornar o trabalho local mais facilmente disponível, a fim de atenuar a crise de emprego durante a recessão econômica. O salário médio nacional aumentou de 65 rúpias, em 2006, para 100 rúpias, em 2010.
- A criação de empregos verdes: o sistema criou empregos verdes, como resultado do uso de trabalho local em obras relacionadas à conservação da água e à arborização, promovendo assim a segurança econômica e ecológica.
- A expansão de recursos hídricos e a eficiência do uso da água: 50 por cento dos 46 milhões de obras são relacionados à conservação da água.
- A possibilidade de lograr uma convergência planejada com outros programas de desenvolvimento, como recursos hídricos, arborização e produtividade agrícola.
- O reforço da segurança alimentar através da promoção da produção agrícola.
- A adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas.
- O fortalecimento dos processos democráticos, através de maior autonomia conferida às instituições de base.

segurança social, através de medidas como pensões para idosos e seguros de saúde e de vida. Também visto como peça central destes esforços é o fortalecimento dos processos democráticos — por exemplo, através da descentralização (para a auto-governança local), do direito à informação (para transparência e responsabilização pública) e da adoção de leis seletas, baseadas em direitos, como as políticas de desenvolvimento.

Ministério do Desenvolvimento Rural, Governo da Índia (2010). ‘The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005’; site do MGNREGA, <<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>>.

Sharma, Amita (2010a). ‘Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005: A Rights-Based Law for Inclusive Growth’. Apresentado no Fórum Acadêmico do IBAS, no dia 12 de abril de 2010, em Brasília. Documento mimeografado.

Sharma, Amita (2010b) ‘Rights-Based

Legal Guarantee as Social Protection Framework: A Case Study on the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA), India’. Documento mimeografado.

por Ingrid Woolard,
University of Cape Town

Assistência Social e Políticas do Mercado de Trabalho: O Caso da África do Sul

No momento da transição para a democracia, em 1994, o sistema de assistência social da África do Sul já era bem desenvolvido, principalmente para um país de renda média.

É necessário dar um maior enfoque às políticas ativas de mercado, como complemento do sistema extensivo de transferências de renda.

Apesar das melhorias, os níveis de pobreza e de desigualdade na África do Sul permanecem muito elevados. Estima-se que cerca de um quarto da população viva com menos de PPP\$ 1 por dia. O coeficiente de Gini permanece em 0,70 (Leibbrandt et al., 2010), posicionando a África do Sul entre os países com os maiores níveis de desigualdade de renda do mundo.

No momento da transição para a democracia, em 1994, o sistema de assistência social da África do Sul já era bem desenvolvido, principalmente para um país de renda média. Após o apartheid, o sistema expandiu-se acentuadamente, com 14 milhões de pessoas (de uma população total de 48 milhões) já recebendo alguma forma de transferência de renda. Em 3,5 por cento do PIB, os gastos da África do Sul com as transferências de renda são mais que o dobro da despesa média de 1,4 por cento do PIB, dentre economias em desenvolvimento e de transição.

Existem vários tipos de transferências de renda na África do Sul; os mais importantes são a pensão para idosos, por invalidez e as subvenções para as crianças. Dos 14 milhões de pessoas que receberam subvenções sociais em abril de 2010, 2,5 milhões receberam pensões para idosos, 1,3 milhão recebeu subvenções por invalidez e 9,4 milhões de crianças (de 0-14 anos) beneficiaram-se de subvenções de apoio à criança. Todas estas subvenções têm a sua elegibilidade testada e são incondicionais.

A atual recessão econômica e o expressivo aumento nos gastos com assistência social nos últimos anos destacaram a importância do sistema de seguridade social na redução da pobreza na África do Sul. No longo prazo, o governo enfrenta o desafio de colocar a África do Sul em uma via de crescimento mais acentuado, que crie empregos e forneça as receitas fiscais necessárias para manter e aumentar os programas sociais. Este artigo resume algumas das estratégias

implantadas para mitigar a pobreza das famílias no curto prazo, e considera se tais políticas são coerentes com o objetivo de longo prazo de reduzir a pobreza e a desigualdade através de uma taxa de crescimento maior. Além do extenso sistema de transferências de renda, o artigo analisa o papel do seguro-desemprego e de programas de obras públicas.

Seguro-Desemprego

O Fundo de Seguro Desemprego (UIF, *Unemployment Insurance Fund*) prevê o apoio, de curto prazo, à renda de indivíduos que estão sem trabalhar porque perderam o emprego, ficaram doentes ou entraram em licença-maternidade. Trabalhadores que se demitem voluntariamente não estão elegíveis para receber benefícios de desemprego. Os benefícios são pagos somente no período imediatamente após a cessação do trabalho, e a pessoa tem que ter estado contribuindo para o UIF no momento do evento que suscitou a cessação do trabalho. Benefícios podem ser reivindicados por até 238 dias.

No ano fiscal de 2009/10, uma média de 208 mil pessoas reivindicaram benefícios de desemprego a cada mês. Este valor está em forte contraste com o número de desempregados, atualmente em 4,1 milhões. Assim, enquanto que a UIF tem claramente um papel importante a desempenhar no fornecimento de renda substitutiva a curto prazo para desempregados com experiência de trabalho, a grande maioria dos desempregados encaixam-se fora deste sistema. O seguro-desemprego (em sua forma atual) é um instrumento fraco para enfrentar os riscos de desemprego, e mais fraco ainda para compensar as conseqüências de longo prazo da pobreza e da miséria.

Programas de Obras Públicas

Além do UIF, a África do Sul também conta com programas de obras públicas, para proteger os trabalhadores de perdas

de renda quando perdem o emprego. Estes programas vêm sendo intervenções importantes nos países em desenvolvimento já há muitos anos; são particularmente eficazes no tratamento da vulnerabilidade à pobreza e durante as crises. Eles podem atenuar significativamente os efeitos negativos de choques covariados e idiossincráticos sobre as famílias pobres. Muitas vezes, eles oferecem aos trabalhadores manuais não-qualificados um emprego de curto prazo em projetos como a construção e manutenção de estradas, infra-estrutura de irrigação, reflorestamento e conservação do solo. A maioria dos empregos criados faz parte de projetos de infra-estrutura financiados pelo governo (por exemplo, a construção de estradas) ou de projetos sociais (tais como programas de desenvolvimento da primeira infância). O programa de obras públicas da África do Sul, mesmo em sua versão estendida, é bastante limitado em termos de cobertura e, portanto, desempenha um papel muito pequeno no sistema global de proteção social.

O “Programa Expandido de Obras Públicas” (EPWP, *Expanded Public Works Programme*) foi implementado em 2004, e uma segunda fase do EPWP foi lançada em 2009. O EPWP visa criar oportunidades de emprego produtivo, aumentando a intensidade de trabalho de todos os programas do governo. A maioria dos empregos do EPWP faz parte de projetos de infraestrutura financiados pelo governo (por exemplo, construção de estradas), mas também há oportunidades de trabalho em programas ambientais públicos (por exemplo, a remoção da vegetação daninha) e em programas sociais públicos (ex: programas de desenvolvimento da primeira infância e programas de cuidados domiciliares).

Sob a égide do EPWP, todos os órgãos governamentais e empresas estatais são obrigados a realizar um esforço concertado para aumentar o uso de trabalho não-qualificado. Usando os gastos públicos, são criados empregos temporários e não-especializados para os desempregados. Este emprego temporário é conjugado com habilidades adquiridas no local de trabalho, desenvolvimento e formação. A intenção é que isso proporcione maiores chances de encontrar um emprego regular aos participantes que deixam programa.

O EPWP tem crescido constantemente ao longo dos últimos cinco anos, e o objetivo é expandi-lo ainda mais na segunda fase, lançada em 2009, para oferecer 4,5 milhões de empregos (com duração média de 100 dias) durante um período de cinco anos. O EPWP atualmente transfere quantidades modestas de renda para um número relativamente pequeno de famílias, mas a meta é aumentar a abrangência do projeto, para que ele forneça o equivalente, em tempo integral, a mais de 400 mil empregos por ano, no médio prazo. Se o estado pode implementar o programa neste nível de intensidade, ele tem o potencial de realizar uma contribuição significativa à redução da pobreza, proporcionando apoio de renda no curto prazo.

Transferências de Renda

Como mencionado anteriormente, cerca de 14 milhões de pessoas na África do Sul recebem transferências de renda. Estimativas de estudos domiciliares sugerem que mais da metade dos domicílios recebem ao menos uma transferência de renda. As subvenções são relativamente generosas. Por exemplo, a pensão para idosos é de PPP\$ 230 por mês, que é 1,75 vez a mediana da renda per capita; a subvenção de apoio à criança é de PPP\$ 53 por mês, por criança.

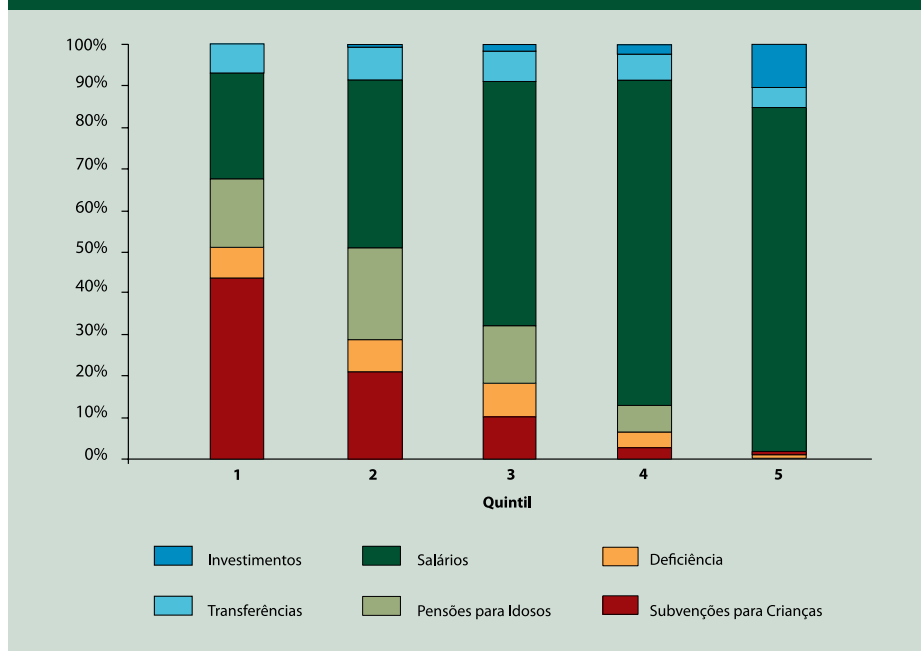
Não surpreende, portanto, que as transferências de renda tenham consequências expressivas na mitigação da pobreza, particularmente no caso das famílias que têm uma ligação fraca com o mercado de trabalho. Os resultados desagregam as fontes de renda familiar por quintil de renda, a fim de destacar o papel das subvenções de assistência social na prestação de apoio à renda, especialmente no caso de famílias de menor renda.

É surpreendente que dois terços da renda do quintil inferior venham de subvenções de assistência social, sendo que a maioria é na forma de subvenções para apoio à criança (a subvenção de apoio infantil, a subvenção para a adoção e a subvenção de guarda, conjuntamente). À medida que as famílias ascendem na escala de distribuição de renda, a renda advinda do mercado de trabalho torna-se cada vez mais importante e sua dependência da assistência social diminui proporcionalmente.

Muitos argumentam que o sistema de subvenção social deve ser estendido, para focar diretamente os desempregados que não estão cobertos por outras subvenções.

Tais argumentos são reforçados pelas limitações do Fundo de Seguro-Desemprego (UIF, Unemployment Insurance Fund).

Figura
Fontes de Renda Domiciliar, por Quintil



Fonte: Cálculos do autor, com base no SALDRU, 2008.

Efeitos Comportamentais das Subvenções

A incapacidade das famílias mais pobres de investir na capacidade produtiva de seus membros, especialmente nas áreas de educação e saúde infantis, traz consequências para a persistência da pobreza. Os programas de transferência de renda constituem uma fonte previsível e confiável de renda, que pode ter efeitos expressivos sobre a capacidade das famílias de investir em capital humano e físico, quebrando, assim, o padrão de transmissão inter-geracional da pobreza. Há evidências consideráveis (revistas em Budlender e Woolard, 2006) de que as transferências de renda na África do Sul têm efeitos positivos sobre a acumulação de capital humano, apesar do caráter incondicional das transferências.

O acesso a uma pensão ou subvenção infantil pode melhorar o estado de saúde dos beneficiários e outros membros da família, melhorando a sua nutrição e seu acesso a serviços de saúde. Em segundo lugar, há evidências de que pessoas mais velhas, especialmente as mulheres, têm a tendência de usar esta renda para beneficiar diretamente os familiares mais vulneráveis, como as crianças pequenas.

No entanto, as evidências sobre o impacto das transferências de renda

sobre a oferta de trabalho dos beneficiários e dos membros de suas famílias são mistas. A teoria econômica básica sugere que as transferências de renda sejam uma injeção de renda não-trabalhista nos domicílios e, portanto, devem ter um efeito de renda sobre os beneficiários diretos e indiretos do agregado familiar. A análise empírica realizada por Ranchhod (2010) valida a hipótese de que as transferências de renda reduzem os incentivos ao trabalho na África do Sul. Por outro lado, a transferência de renda pode ajudar na superação de uma restrição de liquidez, se os trabalhadores migrantes tiverem a necessidade inicial de extrair recursos do domicílio de origem. Também parece haver algumas evidências empíricas por trás desta teoria (Ardington et al., 2009).

Conclusão

Não há dúvida de que o sistema de assistência social na África do Sul canalize transferências de renda para famílias de baixa renda, e que esta renda possa e deva mudar o comportamento dos membros de tais famílias. Mas o sistema atual, voltado para crianças, idosos e deficientes, é mais um artefato histórico do que um sistema particularmente coerente. Na ausência de um seguro social abrangente, adultos com idade

para o trabalho só podem se beneficiar de subvenções de assistência social se residirem com uma criança, idoso ou pessoa portadora de deficiência. Muitos argumentam que o sistema de subvenção social deve ser estendido, para focar diretamente os desempregados que não estão cobertos por outras subvenções. Tais argumentos são reforçados pelas limitações do UIF.

É importante lembrar, no entanto, que o contexto atual traz uma maciça expansão, pós-apartheid, das transferências de renda. Expansões futuras terão de enfrentar a questão da sustentabilidade fiscal. O crescimento econômico tem apoiado a ampliação do sistema de subvenções — e os altos retornos, em termos de bem-estar social, justificam tais despesas.

Mas a África do Sul enfrenta um ambiente de crescimento a médio prazo mais complexo; é improvável que o país tenha o espaço fiscal para expandir dramaticamente suas transferências de renda. Claramente, o objetivo primordial das políticas econômicas e sociais deve ser assimilar mais desempregados ao mercado de trabalho e, sendo assim, torna-se necessária uma maior ênfase nas políticas de mercado ativas, para complementar o extenso sistema de transferências de renda.

Ardington, Cally, Anne Case e Victoria Hosegood (2009). 'Labor Supply Responses to Large Social Transfers: Longitudinal Evidence from South Africa', *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (1): 22–48.

Budlender, Debbie e Ingrid Woolard (2006). 'The Impact of the South African Child Support and Old Age Grants on Children's Schooling and Work', *Genebra, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil, OIT. Documento mimeografado.*

Leibbrandt, Murray et al. (2010). 'Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers 101. Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.*

Ranchhod, Vimal (2010). "Household Responses to Adverse Income Shocks: Pensioner Out-Migration and Mortality in South Africa." *Cidade do Cabo, University of Cape Town. Documento mimeografado.*

Southern African Labour and Development Research Unit (SALDRU) (2008). *National Income Dynamics Study, site do NIDS, <<http://www.nids.uct.ac.za/home/>>.*

O que Você Mede é Importante: O Caso do Bolsa Família

por Sergei Soares,
Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada (IPEA),
Brasil

O Bolsa Família, assim como outros programas de transferência de renda com comprovação de elegibilidade, tem estado no centro das atenções desde a sua criação, em 2003. Uma questão que não tem recebido muita atenção, no entanto, é por que tantas famílias permanecem descobertas, embora a cobertura do programa exceda consideravelmente a sua população-alvo. Esta aparente contradição traz uma importante lição para muitos programas semelhantes: a importância de como a renda é medida e como as metas são definidas. Antes de discutir isso, precisamos de uma breve digressão sobre como o Bolsa Família é implementado.

Como o Bolsa Família seleciona seus beneficiários? O processo não é complicado; no entanto, neste processo, as parcerias entre os governos federal e municipal são fundamentais. O Ministério do Desenvolvimento Social do governo federal é responsável por elaborar um formulário padronizado, a partir do qual as informações são inseridas em um cadastro informatizado único, chamado de Cadastro Único (CadÚnico). Estes formulários são distribuídos aos mais de 5.000 governos municipais que, em seguida, saem à procura de suas populações pobres.

Os municípios identificam os pobres por vários meios: desde auto-declarações de pobreza até um exame minucioso, de ativo para passivo. Alguns municípios (não muitos) baseiam seus esforços em estruturas pré-existentes, tais como o programa de saúde familiar. Outros têm criado estruturas novas e inovadoras para identificar e registrar os pobres. A maioria dos pequenos municípios delega a tarefa para os assistentes sociais que, na maioria dos casos, aceitaram o desafio com vigor.

Vários municípios de grande porte adotaram uma atitude mais passiva: dependem do pobre se registrar em centros de serviços

sociais. Alguns municípios cuidam de verificar as informações que os pobres fornecem a respeito deles mesmos, especialmente em relação à sua renda; vários outros municípios não o fazem.

Qualquer que seja a abordagem utilizada, os governos municipais em seguida registram os pobres e enviam os formulários, via internet, para a Caixa Econômica Federal, um banco estatal. Isto satisfaz os critérios de elegibilidade e de prioridade definidos pelo ministério, incluindo o cálculo da renda familiar per capita; seleciona então as famílias beneficiárias e calcula o valor de seu benefício.

As informações do CadÚnico são verificadas através de comparações com outros registros administrativos, como o registro obrigatório do setor formal; as inconsistências de renda são identificadas e enviadas aos municípios, que deverão então verificá-las antes que os benefícios sejam suspensos ou cancelados. Ainda que grande parte da renda dos pobres seja informal, apenas uma pequena parcela de registros apresenta incoerências de renda.

Em teoria, os benefícios são pagos por dois anos e, em seguida, re-avaliados. Naturalmente, muitos municípios demoram mais do que dois anos para reavaliar suas populações pobres, questão esta que tem sido remediada recentemente por um novo formulário para o Cadastro Único e um fluxo pré-definido de atualizações obrigatórias, com base no número do cartão do beneficiário.

Visto que o Bolsa Família não é um direito, torna-se necessária uma espécie de quota, ou meta. Em outras palavras, já que se trata de um orçamento definido, e não um programa de benefícios definido, a quantidade de recursos disponíveis deve ser determinada no início do ano. Como os municípios têm um papel tão importante no Bolsa Família, metas municipais também devem ser definidas.

Como o Bolsa Família seleciona seus beneficiários?

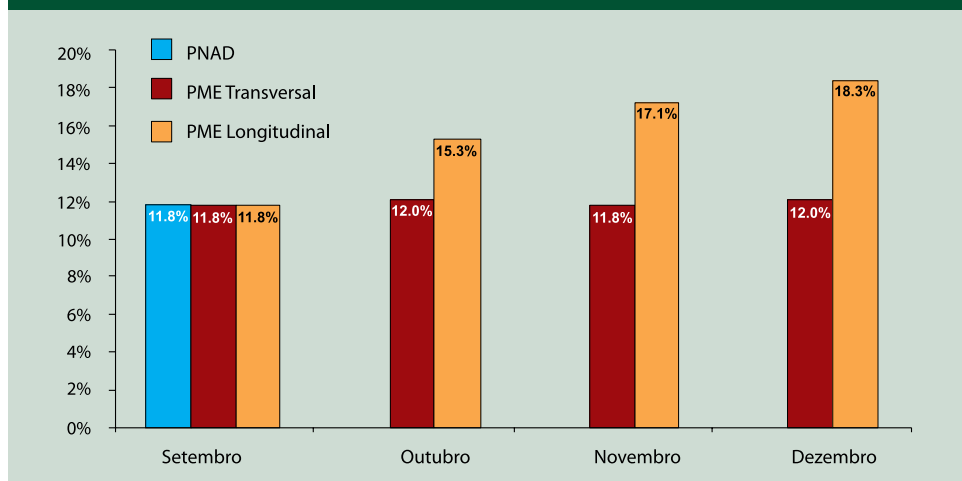
O Ministério do Desenvolvimento Social é responsável por elaborar um formulário padronizado, a partir do qual as informações são inseridas em um cadastro informatizado único, chamado de Cadastro Único (CadÚnico).

Tabela
Pobreza, de acordo com a Elegibilidade para o PBF

| Ano | Linha | Domicílios | | | | Pessoas | | | |
|------|-------|----------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | | Renda, sem PBF | | Renda Bruta | | Renda, sem PBF | | Renda Bruta | |
| | | No. (1000) | Porcentagem | No. (1000) | Porcentagem | No. (1000) | Porcentagem | No. (1000) | Porcentagem |
| 2004 | 100 | 8,730 | 17.2% | 8,362 | 16.5% | 41,029 | 23.1% | 39,432 | 22.2% |
| 2005 | 100 | 7,094 | 13.6% | 6,791 | 13.0% | 33,990 | 18.8% | 32,605 | 18.0% |
| 2006 | 120 | 8,643 | 16.1% | 7,974 | 14.9% | 39,382 | 21.5% | 36,606 | 20.0% |
| 2007 | 120 | 7,456 | 13.6% | 6,998 | 12.7% | 33,620 | 18.2% | 31,561 | 17.1% |
| 2008 | 120 | 6,195 | 11.1% | 5,706 | 10.2% | 27,403 | 14.9% | 25,095 | 13.6% |

Fonte: PNAD.

Figura
Pobreza Transversal e Longitudinal (Definição do Bolsa Família)



Fonte: PME.

No final de 2008, 11,2 milhões de famílias recebiam transferências do Bolsa Família; outros 2,5 milhões foram registrados como elegíveis no Cadastro Único, mas não recebiam o benefício.

Isso ocorreu em um ano em que, segundo a PNAD, apenas 6,2 milhões de famílias eram pobres (elegíveis). Por que isso aconteceu?

Na prática, as metas municipais são um pouco flexíveis, e os municípios que ultrapassam suas metas podem vir a receber os benefícios tomados daqueles que não as atingiram. Isso é importante, porque as metas municipais são definidas por meio de um mapa de pobreza, com base em estimativas de áreas pequenas, usando dados do censo de 2000 para calcular os números da pobreza por município. As informações do censo provavelmente já estão relativamente desatualizadas.

O número de famílias brasileiras cuja renda per capita está além do limite estabelecido pelo Bolsa Família foi estimado usando a pesquisa domiciliar de 2001 e 2002 (Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios, PNAD) e este número foi definido como a meta

nacional. O período de 2001 a 2003 foi caracterizado por baixo crescimento econômico; o declínio na taxa de desigualdade ainda era muito incipiente. O número de famílias abaixo da linha de pobreza do Bolsa Família foi estimado em 11 milhões e, assim, foi estabelecida a primeira meta de cobertura.

Devido a restrições orçamentárias e administrativas, a meta só foi alcançada no final de 2006. Entre 2004 e 2008 (data da última PNAD disponível), como resultado do crescimento econômico e da queda da desigualdade, a renda do quintil mais pobre aumentou em impressionantes 40 por cento. Embora parte desse crescimento deva-se ao próprio Bolsa Família, a renda independente dos benefícios do programa cresceu cerca de 30 por cento. Seria de se esperar que as metas de cobertura caíssem. A tabela mostra que o número de famílias pobres (elegíveis) caiu para 6,2 milhões em 2008.

Essa evolução tão favorável da distribuição de renda deveria ter resultado na cobertura completa de todas as famílias elegíveis, muito antes da meta nacional de 11 milhões de beneficiários ser atingida, em 2006. O Ministério do Desenvolvimento Social deveria ter devolvido o dinheiro para o orçamento federal e cancelado os benefícios.

Mas não foi isso o que aconteceu. No final de 2008, a situação da cobertura era um tanto paradoxal. Havia 11,2 milhões de famílias recebendo os benefícios, mas havia também mais 2,5 milhões de famílias registradas como elegíveis no Cadastro Único que não recebiam o benefício. Isso ocorreu em um ano em que, segundo a PNAD, apenas 6,2 milhões de famílias eram pobres (elegíveis). Por que isso aconteceu?

As primeiras hipóteses que vêm à mente são: fraude generalizada e má focalização. O relatório do Tribunal de Contas da União deixa bastante claro que a fraude atinge, no máximo, alguns milhares dos 11 milhões de beneficiários; sendo assim, a fraude generalizada não é uma possibilidade real. Várias contribuições acadêmicas, como a de Soares et al. (2010), mostram que a segmentação e definição do público-alvo do Bolsa Família são excelentes, com

coeficientes de concentração próximos de -0,52. A possibilidade remanescente é de que a definição de renda relevante para o Bolsa Família não seja compatível com a forma como as metas de cobertura foram definidas.

De acordo com um decreto de 12 de Março de 2008, o benefício do Bolsa Família deverá pago por um período mínimo de dois anos, independentemente de qualquer variação de renda durante esse período. Se a renda dos pobres estiver sujeita a uma grande volatilidade, um domicílio cuja renda encaixa-se abaixo do limiar do Bolsa Família em determinado mês pode receber um benefício e não perdê-lo quando sua renda ultrapassar o limite por alguns poucos meses.

Isso significa que o número de famílias elegíveis para os benefícios do Bolsa Família — o número de domicílios cuja renda esteve abaixo da linha da pobreza em pelo menos um dos 24 meses anteriores — será maior que o número de domicílios cuja renda está abaixo da linha da pobreza em um determinado mês. Se as metas de cobertura são calculadas através de uma definição transversal da renda (renda em um determinado mês) mas os benefícios são concedidos através de uma definição

longitudinal (renda durante os próximos 24 meses), as metas sempre subestimarão as necessidades de cobertura.

Isto, naturalmente, depende da volatilidade da renda dos pobres. Para medir esta volatilidade, seria necessária uma pesquisa nacional. Já que o Brasil carece de tal pesquisa, podemos usar a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que entrevista domicílios nas áreas metropolitanas durante quatro meses consecutivos. Usando este estudo, calculamos tanto a pobreza transversal quanto a longitudinal, e depois comparamos as duas. A figura mostra os resultados de 2007.

A mensagem é clara. Embora a pobreza transversal permaneça mais ou menos constante, no nível de 11,8 - 12 por cento da população metropolitana, a pobreza longitudinal em um período de quatro meses sobe para 18,3 por cento, quase 50 por cento superior às estimativas transversais. O aumento mensal marginal é decrescente: 3,5 pontos percentuais do primeiro para o segundo mês, 1,8 ponto do segundo para o terceiro e 1,2 ponto do terceiro para o quarto. Se o mesmo padrão se mantiver inalterado nos meses restantes, a estimativa é de que a pobreza longitudinal

de dois anos seja aproximadamente o dobro da pobreza transversal. Se este for o caso, então qualquer meta de cobertura estimada utilizando uma pesquisa domiciliar transversal estará subestimando as necessidades reais de cobertura.

Nesse contexto, a decisão do governo de aumentar o número de beneficiários durante a crise, quando o indicador de pobreza transversal havia diminuído em relação às previsões iniciais para 2003, está em consonância com a mudança conceitual desencadeada pelo decreto de 2008. Os potenciais beneficiários do Bolsa Família devem ser aqueles que são suscetíveis de adentrar a pobreza dentro de um período de dois anos.

Isto provavelmente reduzirá a subcobertura do Bolsa Família, enquanto ao mesmo tempo redefine os indicadores de vazamento com base em indicadores transversais. ■

Soares, Sergei, R. P. Ribas e F. V. Soares (2010). 'Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure Is Important in Choosing the Numbers'. Documento preparado para o Fórum Acadêmico do IBAS, Brasília, 12-13 de abril, site do CIP-CI, <<http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc159.pdf>>.

*por Radhika Lal,
Centro Internacional de Políticas
para o Crescimento Inclusivo*

Inovação em Saúde, Direitos de Propriedade Intelectual e Acesso a Medicamentos Essenciais nos Países do IBAS

A Declaração da Cúpula de Déli do IBAS, de 15 de outubro de 2008, aponta para o acordo dos líderes do IBAS quanto à necessidade de instituir cooperação trilateral na área de Direitos de Propriedade Intelectual (DPI).

O objetivo é promover um regime equilibrado de propriedade intelectual internacional, e realizar uma contribuição significativa para o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento, assegurando o acesso ao conhecimento e à saúde. O Fórum Acadêmico do IBAS, realizado em Brasília em 12-13 de abril de 2010, incluiu uma sessão sobre o tema.

Ele buscou facilitar o compartilhamento de conhecimentos entre os três países, sobre as estratégias empregadas para promover o acesso universal e financeiramente acessível a medicamentos essenciais (especialmente nos casos de HIV/AIDS). Também buscou analisar as questões de DPI no contexto do acesso a medicamentos essenciais e no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades de inovação no setor farmacêutico.

Outro objetivo foi desenvolver um programa de trabalho para os períodos entre as cúpulas, de forma a ajudar a

A abordagem do Brasil de priorizar o acesso aos cuidados à saúde em seu processo de patente tem lições valiosas para fornecer à Índia e à África do Sul.

Por outro lado, o sucesso da Índia na construção de uma indústria farmacêutica competitiva e, até certo ponto, verticalmente integrada é de interesse para os demais países do IBAS.

A experiência da África do Sul demonstra que a sociedade civil, através de uso de uma lei de concorrência, pode ser muito eficaz na promoção dos regimes de flexibilidade de patentes, através da concessão de licenças “não-voluntárias”.

embasar a contribuição do IBAS para debates globais sobre políticas nesta área, e para facilitar um maior intercâmbio entre os três países sobre as questões prioritárias que forem surgindo. Este artigo fornece um breve resumo do processo.

Os trabalhos sobre este tema estão fundamentados no entendimento de que, embora haja uma série de barreiras para o atingimento do acesso universal e acessível a medicamentos essenciais nos três países, um dos mais críticos é o regime de direitos de propriedade intelectual.

Isto tem implicações importantes para a natureza das leis de propriedade intelectual e acordos domésticos de licenciamento, bem como os termos através dos quais os países podem fabricar e / ou importar e exportar medicamentos essenciais.

A sessão sobre inovação em saúde no Fórum Acadêmico do IBAS iniciou com uma visão geral do estado atual de acesso a medicamentos essenciais contra HIV/AIDS. Vários expositores destacaram o impacto negativo do Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (ADPIC ou TRIPS, *Trade-Related Intellectual Property Rights*) da Organização Mundial do Comércio (OMC), no que se refere ao acesso a medicamentos essenciais nos países do IBAS. Juliana Vallini, do Ministério da Saúde brasileiro, mencionou que a adoção do Acordo TRIPS no Brasil levou a um aumento significativo dos preços dos medicamentos antirretrovirais (ARVs).

Isto, por sua vez, aumentou o fardo financeiro sobre o programa governamental de combate ao HIV/AIDS, que se concentra em fornecer acesso universal e gratuito aos medicamentos para todos aqueles infectados pelo HIV.

Jonathan Berger destacou as implicações do Acordo TRIPS para a África do Sul, particularmente no tocante à garantia de acesso, a preços acessíveis, à nova geração de medicamentos contra HIV/AIDS, assim como alguns ARVs da geração anterior, como o Lopinavir/r. O acesso, a preços acessíveis, à mais recente geração de medicamentos é algo essencial, devido à sua menor toxicidade e ao fato dos pacientes desenvolverem resistência às combinações/

regimes de tratamento anteriores. Ele destacou que a África do Sul também está sendo afetada indiretamente pelo impacto do Acordo TRIPS em outros países do IBAS.

Mais importante ainda, a África do Sul adquire medicamentos essenciais da Índia, mas a produção de anti-retrovirais genéricos na Índia parece estar diminuindo por causa do TRIPS. Igualmente significativas são as pressões sobre os países para que adotem disposições TRIPS adicionais em seus acordos de livre comércio.

Isto pode vir a ter consequências para os outros países do IBAS, se vier a afetar as condições sob as quais os medicamentos essenciais podem ser exportados ou importados para os países signatários do acordo.

Fazendo Uso das Flexibilidades do TRIPS: Desafios e Práticas Eficazes nos Países do IBAS

Os palestrantes exploraram algumas experiências nacionais de uso das flexibilidades do TRIPS estipuladas pela Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública. Juliana Vallini descreveu o quadro de políticas do Brasil e apontou uma série de importantes inovações institucionais que buscam alinhar os direitos de propriedade aos problemas de saúde pública de forma mais eficaz.

Isto inclui o papel do Ministério da Saúde na análise de pedidos de patentes para produtos e processos farmacêuticos e a necessidade de garantir o consentimento prévio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) do Brasil antes da patente ser concedida, bem como o mecanismo inovador de coordenação institucional brasileiro, o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual do Brasil (GIPI).¹

Em uma apresentação complementar do Brasil, Zich Moysés Júnior salientou que o foco na “saúde” é multifacetado e interconectado, incluindo a atenção aos direitos de cidadania, bem como as questões de investimentos, inovações, renda e emprego. Ele descreveu a estrutura e a abordagem do “Complexo Industrial da Saúde”, tendo em conta a prioridade dada pelo Brasil à aprimoração de sua capacidade inovadora, a fim de aumentar o acesso público aos serviços de saúde.

1. Ver GTPI/REBRIP (2010), 'Written Comment on the 2010 USTR Special 301'.

2. Por exemplo, setores da sociedade civil da Índia e do Brasil se uniram para fazer pleno uso das disposições disponíveis nas legislações nacionais, para se opor à concessão de patentes para medicamentos essenciais ao tratamento da AIDS, como o Tenofovir. Na Índia, os grupos da sociedade civil uniram-se a seus pares brasileiros (que também se opunham à concessão de tais patentes no Brasil) e trabalharam juntos na oposição da pré-concessão, com base em uma disposição prevista na lei de patentes indiana, com o fundamento de que o Tenofovir era um composto já conhecido e, portanto, não configurava um medicamento “novo”. Como resultado desta iniciativa, a droga não está sob proteção de patentes em nenhum destes dois países.

3. Por exemplo, Hunter et al. (2009).

Os membros do painel identificaram os atuais desafios e oportunidades de colaboração, no que diz respeito aos preços dos medicamentos essenciais nos três países. Juliana Vallini detalhou como os preços de vários medicamentos críticos haviam sido negociados, e destacou também a economia de custos. No entanto, ela ressaltou também que os preços em alguns dos outros países ainda são menores do que aqueles que o Brasil tem sido capaz de negociar, sugerindo que os países poderiam se beneficiar da partilha de informações e da colaboração em diversas áreas.

Anban Pillay descreveu as várias intervenções realizadas através da adoção de uma abordagem ampla aplicada à regulamentação de preços, que visa baixar os preços dos medicamentos e chegar a um sistema transparente de preços na África do Sul. Ele destacou uma série de preocupações comuns e de potencial interesse para os três países do IBAS.

Estas incluem o compartilhamento de informações sobre preços de medicamentos, fontes de medicamentos de baixo custo e a análise de co-eficácia dos novos medicamentos. Ele ressaltou a importância de programas de treinamento para a capacitação na produção local, e a necessidade de promover a articulação entre as universidades dos países do IBAS. Tanto Juliana Vallini quanto Jonathan Berger enfatizaram o papel vital da sociedade civil dos países do IBAS na defesa do uso das flexibilidades do TRIPS.²

As últimas apresentações analisaram o impacto do Acordo TRIPS do lado da produção, e exploraram também as implicações para o acesso aos medicamentos, bem como as capacidades e possibilidades de inovação.

Os palestrantes apontaram uma série de novos desafios, como a questão de produtos falsificados e as possibilidades de colaboração entre os países do IBAS, para identificar uma nova abordagem de inovação no contexto pós-TRIPS.

Biswajit Dhar, da Índia, ressaltou que o problema da contrafação aplica-se, em princípio, tanto aos produtos de marca quanto aos genéricos, mas que algumas das abordagens usadas para a definição de

“falsificações”, em níveis intergovernamental, organizacional e, em alguns casos, bilateral, apresentam desafios específicos para os produtores de medicamentos genéricos de países como a Índia, bem como para os pacientes nos países do IBAS.

Ele indicou que a “contrafação” deve ser claramente definida, tendo em conta as flexibilidades existentes no TRIPS, e que as tentativas feitas pelos “grandes da indústria” de igualar medicamentos “falsificados” e “precários” devem ser questionadas. Para mais detalhes, ver o artigo de Biswajit Dhar nesta edição do Pobreza em Foco.

Um Novo Modelo Sul-Sul para o Desenvolvimento de Medicamentos para Doenças Negligenciadas?

Sudip Chaudhuri salientou que há poucos ou nenhum medicamento disponível para doenças negligenciadas, especialmente para as “doenças muito negligenciadas”, como a tripanossomíase africana, a leishmaniose e a doença de Chagas.

Houve um aumento nos aportes à pesquisa e desenvolvimento (P&D) de medicamentos para combater doenças negligenciadas, por parte de algumas organizações sem fins lucrativos e de algumas empresas multinacionais (EMN), mas acredita-se que muito mais deveria ser feito, principalmente pelos países em desenvolvimento.

Na fase pós-TRIPS de desenvolvimento de novos medicamentos, as empresas farmacêuticas do Sul, incluindo as indianas, enfrentam dificuldades na promoção de medicamentos que desenvolveram de forma independente.

Ele indicou que não houve um único caso de um fármaco desenvolvido em outro local, porém comercializado com sucesso em países desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, sem o envolvimento das EMN, uma vez que as empresas desenvolvem novas moléculas até um certo estágio e, em seguida, as outorga a parceiros de países desenvolvidos, principalmente as EMN.

Ele também salientou a oportunidade real dos países do IBAS em focarem doenças negligenciadas e desenvolverem um novo modelo de inovação, que poderia vir a facilitar um desenvolvimento mais pleno de suas capacidades de produção e

comercialização. Levando em consideração a complexa infra-estrutura pública de P&D na Índia, por exemplo, uma abordagem poderia ser a de conectar as parcerias público-privadas do país às organizações brasileiras e sul-africanas, para a realização de ensaios clínicos e obtenção de aprovações regulatórias, e centrar as iniciativas de comercialização nestes e outros países em desenvolvimento para, no futuro, expandir o foco também para os países desenvolvidos.

Na fase pós-TRIPS de desenvolvimento de novos medicamentos, as empresas farmacêuticas do Sul, incluindo as indianas, enfrentam dificuldades na promoção de medicamentos que desenvolveram de forma independente.

As seis apresentações destacaram uma série de boas práticas complementares nos três países. Estas incluem o papel do governo brasileiro na promoção do acesso universal aos medicamentos antirretrovirais, bem como no licenciamento obrigatório³ e nas negociações com as empresas para baixar o preço dos medicamentos. A abordagem do Brasil de priorizar o acesso aos cuidados à saúde em seu processo de patenteamento tem lições valiosas para fornecer à Índia e à África do Sul.

Por outro lado, o sucesso da Índia na construção de uma indústria farmacêutica competitiva e, até certo ponto, verticalmente integrada, salienta capacidades importantes de produção e inovação que são de interesse para os demais países do IBAS. Sua infra-estrutura de P&D no setor público e seu uso de parcerias público-privadas para transformar atividades públicas de P&D em produtos fornecem a base para a elaboração de um novo modelo de desenvolvimento de produtos.

A África do Sul tem uma experiência valiosa no uso de instrumentos de regulação para garantir um mecanismo transparente de preços. Além disso, a experiência da África do Sul demonstra que a sociedade civil, através de uso de uma lei de concorrência,

pode ser muito eficaz na promoção dos regimes de flexibilidade de patentes, através da concessão de licenças “não-voluntárias”.

Conclusões e Questões para Acompanhamento Posterior

Vários problemas foram identificados, para acompanhamento posterior:

- o compartilhamento de estratégias para uma melhor utilização das flexibilidades do TRIPS relacionadas à saúde, incluindo o licenciamento compulsório e as disposições de Bolar;
- o compartilhamento de informações em áreas selecionadas e críticas, sobretudo no que diz respeito aos preços de medicamentos, fontes de medicamentos de baixo custo, análise de co-eficácia de novos fármacos e programas de formação que desenvolvam capacidades na produção local;

- a identificação de iniciativas conjuntas de P&D e de desenvolvimento de produtos, começando com um foco nos medicamentos para doenças negligenciadas; isto poderia aumentar a disponibilidade de alternativas nos mercados de todos os países em desenvolvimento, expandindo e reforçando as capacidades de P&D e de produção e impulsionando os grandes mercados internos dos países do IBAS;
- a criação de mecanismos para fortalecer a colaboração em questões de políticas globais: reforçar a colaboração global, incluindo a Estratégia Global e o Plano de Ação em Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual, liderado pela OMS, bem como no que diz respeito a importantes questões emergentes, como a definição e regulamentação de fármacos “falsificados”; e

- a colaboração com as sociedades civis dos três países: a expansão das colaborações já existentes, para opor a concessão de patentes de medicamentos essenciais ao tratamento da AIDS, como o Tenofovir. ■

Working Group on Intellectual Property of the Brazilian Network for the Integration of Peoples (GTPI/REBRIP) (2010). ‘Written Comment on the 2010 USTR Special 301’, site da Abiaids, <http://www.abiaids.org.br/_img/media/Brazilian%20Civil%20Society%20written%20comments%20on%20USTR%20Special%20301.pdf>.

Hunter, Richard et al. (2009). ‘Compulsory Licensing: A Major IP Issue in International Business Today?’ *European Journal of Social Sciences* 11 (3), 370–377, site da Eurojournals, <http://www.eurojournals.com/ejss_11_3_03.pdf>.

Sessão do Fórum Acadêmico do IBAS sobre Inovação em Saúde (2010), site do CIP-CI, <<http://www.ipc-undp.org/ipc/PageIBAS.do?id=205>>.

*por Biswajit Dhar e Reji Joseph,
Research and Information System for
Developing Countries,
Índia*

Iniciativas Anti- Contrafação e Comércio de Medicamentos Genéricos

Enquanto que as leis se aplicam tanto aos medicamentos de marca quanto aos genéricos, parece haver tentativas expressivas de equiparar genéricos autorizados a produtos falsificados.

Quando foi introduzido pela primeira vez no léxico comercial, o termo “contrafação” foi utilizado para abranger todos os produtos cujas marcas ou nomes comerciais haviam sido usados “sem o consentimento da pessoa que detinha o direito à proteção da marca registrada ou do nome comercial, de acordo com a legislação do país de importação”.

Os medicamentos genéricos têm sido fundamentais para reduzir o custo e aumentar o acesso a uma variedade de medicamentos essenciais nos países em desenvolvimento. Sob a égide da anti-contrafação, uma série de iniciativas inter-relacionadas apresentam desafios. O regime emergente debilita a distinção entre medicamentos precários (o que é, essencialmente, um problema de qualidade dos produtos — algo preocupante para as autoridades sanitárias e para os pacientes) e a contrafação de medicamentos (essencialmente, uma questão de marca registrada).

Enquanto que as leis se aplicam tanto aos medicamentos de marca quanto aos genéricos, parece haver tentativas expressivas de equiparar genéricos autorizados a produtos falsificados. Para alguns, a “contrafação” pode parecer uma questão bastante técnica — algo que é melhor deixar para os advogados. Mas a

questão vem atraindo grande interesse nas discussões de saúde pública, e é de particular interesse para os países do IBAS, tendo em conta a produção indiana de genéricos e a importância de tais genéricos para o acesso equitativo e mais financeiramente acessível a estes medicamentos, no Brasil e na África do Sul. A questão também é importante devido às preocupações de que a União Europeia (UE) e outros parceiros estejam negociando — ou planejando negociar — a inclusão de tais medidas anti-contrafação nos acordos de livre comércio que estão em vias de conclusão com uma série de países de interesse.

O Comércio de Mercadorias Falsificadas e sua Relação aos Direitos de Propriedade Intelectual

O comércio de mercadorias falsificadas assumiu proporções controversas nos últimos anos, especialmente após produtos farmacêuticos genéricos

autorizados, exportados por empresas indianas para América Latina e África, terem sido apreendidos pelas autoridades aduaneiras da UE quando passavam por portos europeus. Houve mais de 20 apreensões, enquanto as autoridades aduaneiras faziam valer uma diretiva da Comissão Europeia de 2003, que permite a apreensão de mercadorias suspeitas de violarem os direitos dos detentores de propriedade intelectual, mesmo quando os medicamentos não são patenteados ou já tiveram suas patentes prescritas nos países de origem e destino, e mesmo quando as mercadorias estão meramente em trânsito — ou seja, que ainda não tenham entrado no território aduaneiro de algum estado-membro da UE (Conselho da UE, 2003).

A UE esclareceu que as remessas apreendidas foram liberadas mais tarde, mas os atrasos no transporte dos produtos até o destino final não somente serviu como um forte impedimento ao comércio (afetando, assim, os interesses comerciais das empresas de exportação), mas também negou aos pacientes nos países importadores o acesso a medicamentos cruciais, que salvam vidas. Estas apreensões atraíram ainda mais atenção porque ocorreram em um momento em que esforços estavam sendo empregados em diversos fóruns globais para fortalecer a proteção e a aplicação dos direitos de propriedade intelectual (DPI), sob o pretexto de evitar a proliferação do comércio de mercadorias falsificadas. Porém, talvez o aspecto mais importante destas iniciativas seja o fato de parecerem ser uma continuação das discussões sobre o comércio de produtos falsificados e sua relação aos DPI acordados sob a égide do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade), durante a Rodada de Tóquio de negociações comerciais multilaterais.

A questão do comércio de produtos falsificados foi introduzida às negociações do GATT em 1978, quando os Estados Unidos propuseram um acordo para tratar da “contrafação comercial”. Quando foi introduzido pela primeira vez no léxico comercial, o termo “contrafação” foi utilizado para abranger todos os produtos cujas marcas ou nomes comerciais haviam sido usados “sem o consentimento da pessoa que detinha o direito à proteção da

marca registrada ou do nome comercial, de acordo com a legislação do país de importação”. A intenção dos Estados Unidos era desenvolver um conjunto de disciplinas multilateralmente acordadas, para evitar que mercadorias falsas “entrassem ou retornassem ao comércio”. Foi esclarecido que as “importações paralelas” não deviam ser consideradas “falsificações”.

Os Estados Unidos, no entanto, não conseguiram convencer os membros do GATT a abordar esta questão durante a Rodada de Tóquio, principalmente porque a questão surgiu ao fim de seis anos de negociações comerciais multilaterais. A questão do comércio de bens falsificados acabou sendo incluída no programa de trabalho do GATT, no final da reunião ministerial de 1982. Os ministros concordaram em examinar a justificativa do uso da estrutura do GATT para tratar dos aspectos comerciais da contrafação comercial.

O problema da contrafação de medicamentos foi abordado em nível internacional pela primeira vez em 1985, na Conferência de Peritos sobre o Uso Racional de Medicamentos, em Nairóbi. A reunião recomendou que a Organização Mundial de Saúde (OMS), juntamente com outras organizações internacionais e intergovernamentais, estudasse a viabilidade de criar de uma câmara de compensação para coletar dados e informar os governos sobre a natureza e a extensão da falsificação. A Assembleia Mundial da Saúde tomou nota desta recomendação e, em 1988, adotou uma resolução (WHA41.16) que solicitava ao Diretor-Geral da OMS iniciar programas de prevenção e detecção de exportações, importações e contrabandos de fármacos falsamente etiquetados, falsificados ou precários. Esta resolução foi bastante problemática, porque usou os termos “contrafação” e “precários” de forma intercambiável, o que, na nossa opinião, é uma concepção errônea.

Em 1999, a Resolução WHA52.19, sobre a estratégia farmacológica revisada, solicitou ao Diretor-Geral da OMS apoiar os estados-membros em seus esforços para combater a fabricação, comércio e uso de produtos médicos falsificados. Apesar das iniciativas acima, somente em 1992

a OMS desenvolveu uma definição de medicamentos contrafeitos. Uma reunião conjunta da OMS e da Federação Internacional de Fabricantes e Associações Farmacêuticas (IFPMA, International Federation of Pharmaceutical Manufacturers and Associations) forneceu a definição de medicamentos contrafeitos.

A questão dos produtos “falsificados” é de particular interesse para os países do IBAS, levando em conta a produção de genéricos da Índia e a importância de tais genéricos, para assegurar o acesso equitativo e mais financeiramente acessível a estes medicamentos, no Brasil e na África do Sul.

Segundo esta definição, um “medicamento falsificado é um produto deliberada e fraudulentamente mal-etiquetado, no que diz respeito à sua identidade e/ou fonte”. Também foi estipulado que a falsificação vale tanto para produtos de marca quanto para genéricos; as falsificações também podem incluir produtos com ingredientes corretos ou com os ingredientes errados, sem princípios ativos, com quantidades insuficientes de princípios ativos ou com embalagem falsa.

Os esforços da OMS de lidar com o problema da falsificação foram impulsionados em 2006, através da conferência da OMS sobre o “Combate aos Medicamentos Falsificados: Construindo uma Colaboração Internacional Eficaz”. A Declaração de Roma, adotada ao final da conferência, recomendou que a OMS liderasse a criação de uma Força-Tarefa Internacional Anti-Contrafação de Produtos Médicos (IMPACT, International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce), composta por instituições governamentais, não-governamentais e internacionais, que procuraria melhorar a cooperação entre as várias partes interessadas, de modo a adotar medidas contra a contrafação de produtos médicos.

Deve-se mencionar aqui que a conferência internacional, convocada para resolver o

problema de “medicamentos falsificados” aprovou uma resolução que incluía também “produtos médicos”. Segundo a definição proposta pela força-tarefa, um produto médico é falsificado quando “há uma falsa representação em relação à sua identidade, história ou origem”. A definição proposta denota uma mudança notável em relação à definição da OMS de 1992 sobre medicamentos contrafeitos, visto que foi adicionada a noção da “história”.

Em sua sexagésima - primeira sessão, a Assembléia Mundial da Saúde levou a discussão sobre a contrafação de produtos médicos mais além. Um relatório do Secretariado da OMS sublinhou as iniciativas tomadas pela IMPACT, incluindo os planos futuros da força-tarefa. Uma das principais tarefas da IMPACT foi, supostamente, “a criação de iniciativas que incidam sobre as necessidades e problemas específicos relacionados à contrafação de produtos médicos na África Subsariana” (OMS, 2008a). A continuação notável deste relatório foi a apresentação de um projeto de resolução sobre a contrafação de produtos médicos na Gâmbia, Gana, Nigéria, Tunísia e nos Emirados Árabes. O foco deste projeto foi reforçar o trabalho da IMPACT (OMS, 2008b).

Essas iniciativas tiveram repercussões sobre as leis de alguns países, cujas legislações praticamente eliminam a distinção entre um genérico autorizado e um medicamento falsificado. A Lei Anti-Contrafação de 2008, do Quênia, define a falsificação de forma muito ampla — desta forma, a definição muito provavelmente estender-se-ia aos genéricos, no tocante à falsificação. A falsificação foi definida como “ações” como a fabricação, produção, rotulagem, embalagem, etc., “sem a autorização do titular de qualquer direito de propriedade intelectual subsistente no Quênia, ou em qualquer outro lugar, em relação aos bens protegidos”.

A proposta mencionada anteriormente é significativa, em função da evolução do comércio de mercadorias falsas, discutida em diversos fóruns internacionais, incluindo a Organização Mundial das Alfândegas, a Organização Mundial de Propriedade Intelectual e o G8. A mais importante das iniciativas recentes, porém, é o Acordo Comercial Anti-Contrafação (ACTA, Anti-

Counterfeiting Trade Agreement), um acordo multilateral proposto pelos Estados Unidos e dois outros defensores de um regime mais rígido de direitos de propriedade intelectual, a UE e o Japão.

Propostas para o Acordo Comercial Anti-Contrafação (ACTA)

Os primeiros passos para o desenvolvimento do ACTA foram tomados durante a Cúpula do G8 de 2005, em Gleneagles, na qual o Japão sugeriu regras e disposições mais severas, para combater a “pirataria e a falsificação”. Analistas apontaram que a declaração do G8 de “Reduzir a Pirataria e a Contrafação nos DPI através de uma Aplicação mais Eficaz” foi, de fato, o passo primeiro oficial para o que viria a se tornar o ACTA (Shaw, 2008). Este último, tal como proposto, expande as recomendações feitas no Congresso Global sobre Combate à Pirataria e no G8 e centra-se na questões de cooperação e aplicação e nas legislações internacionais (Dordi, 2008).

A OMS e a Federação Internacional de Fabricantes e Associações Farmacêuticas (IFPMA, International Federation of Pharmaceutical Manufacturers and Associations) definem “medicamentos falsificados” como “aqueles que são mal-etiquetados em relação à sua identidade e/ou fonte, deliberada e fraudulentamente”.

As questões de aplicação legislativa levantadas no contexto do ACTA abrangem várias áreas, incluindo medidas de fronteira, proteção da propriedade intelectual e aplicação das regras. Algumas das propostas apresentadas até agora são bastante mais rigorosas do que as disposições do Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) e

incluem os procedimentos civis e judiciais propostos pelo ACTA para compensar os danos decorrentes das infrações.

Não há como negar que os esforços nas negociações do ACTA, para reforçar as normas de DPI sob o pretexto de um comércio sem contrafações, possam ter consequências profundas para o comércio de produtos genéricos autorizados. Os mecanismos de aplicação, de acordo com a proposta do ACTA, podem facilmente sufocar o comércio desses produtos, supostamente para proteger os “interesses legítimos” dos detentores de propriedades intelectuais, afetando gravemente o acesso a medicamentos acessíveis em grande parte do mundo em desenvolvimento. O regime emergente não só debilita a distinção entre medicamentos precários (o que é, essencialmente, um problema de qualidade dos produtos) e a contrafação de medicamentos (essencialmente, uma questão de marca registrada), mas também tenta equalizar genéricos autorizados com produtos contrafeitos.

Dordi, C. (2008). Impact of Counterfeiting on International Trade: Comments on Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). Bruxelas, Direção-Geral de Política Externa da União, Parlamento Europeu. site do PE, <http://www.ipr-policy.eu/media/pts/1/European_Parliament_Anticounterfeiting_Study_and_ACTA_5_2008.pdf>.

Conselho da UE (2003). ‘Council Regulation (EC) No 1383/2003’, 22 de julho. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas, Conselho da UE. Site EUR-Lex, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:196:0007:0014:en:pdf>>.

Silva, A. (2008). ‘The Problem with the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (and What to Do about It); KESTudies 2 (abril), site da Kestudies, <<http://www.kestudies.org/ojs/index.php/kes/article/viewFile/34/57>>.

Organização Mundial de Saúde (OMS) (2008a). ‘Counterfeit Medical Products: Report by the Secretariat’. Sexagésima-Primeira Assembleia Mundial de Saúde, A61/16, site da OMS, <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_16-en.pdf>.

Organização Mundial de Saúde (OMS) (2008b). ‘Counterfeit Medical Products: Projeto de resolução preparado pela Gâmbia, Gana, Nigéria, Tunísia e Emirados Árabes. Sexagésima-Primeira Assembleia Mundial de Saúde, A61/A/Conf. Documento 1, 20 de maio. Documento mimeografado.

IBAS, Plurilateralismo e o Sul Global

por Kamal Mitra Chenoy,
Universidade Jawaharlal Nehru,
Índia

Países com interesses comuns

tradicionalmente se reúnem em subgrupos, para formular e negociar políticas.

Historicamente, o plurilateralismo tem sido utilizado fora do âmbito multilateral, para articulações que vão além das alianças regionais. É criticado como sendo um processo de ruptura. (Oelgemoller 2007; Hettne, 2.004), mas também é conclamado como uma salvaguarda contra a hegemonia. (Polanyi, 1945: 87). As múltiplas crises (climática, financeira, ecológica, alimentar, de segurança) provenientes da globalização neoliberal justificam formações plurilaterais, como o IBAS e o grupo Brasil-Rússia-Índia-China (BRIC).

Os países emergentes ostentam altas taxas de crescimento, influenciam a economia internacional, têm sistemas políticos estáveis, gastos militares elevados, parcerias estratégicas e impactos sobre a geopolítica de suas regiões. Isso os torna atraentes para os países do Norte e para os países menos desenvolvidos do Sul.

O Norte gostaria que os países emergentes estivessem em consonância com sua agenda. Isto perpetuaria a assimetria do sistema internacional de poder. O Sul global gostaria que os países emergentes aderissem às suas plataformas, como o G77, a fim de promover seus interesses, diferentes dos interesses do Norte.

Na Rodada Doha, por exemplo, estes países apoiaram-se na Índia e na China para fazer face ao protecionismo do Norte, nas áreas de subsídios agrícolas e as normas laborais.

Os países emergentes, portanto, têm que escolher de um menu de opções e estratégias políticas. Os interesses do IBAS serão servidos se eles:

- utilizarem sua voz coletiva na tomada de decisões internacionais;
- levarem as vozes do Sul global para o Norte;
- construirão uma ponte entre os excluídos e os poderosos, para proceder à solução conjunta de problemas comuns; e

- ligarem o plurilateralismo ao multilateralismo.

A tarefa do IBAS deve incluir:

- fazer oposição contínua às relações assimétricas de poder e legitimar um paradigma pró-pessoas;
- promover a democratização das instituições internacionais;
- forjar laços com as instituições regionais do Sul;
- ampliar as discussões sobre as crises climática, financeira, alimentar e de segurança;
- incluir as comunidades de base e movimentos da sociedade civil, e formar alianças com eles.

Políticas Externas e Estratégias de Desenvolvimento

O IBAS está comprometido com um mundo multipolar, políticas externas independentes e apoio para o Sul (Declaração de Brasília, junho de 2003). Os membros discutem uma solução negociada sobre o Irã, o trabalho conjunto sobre as mudanças climáticas, a reforma das Nações Unidas, o terrorismo, a construção da democracia e as negociações comerciais mundiais. O valor normativo do IBAS, como uma "grande força moral, no mundo incerto de hoje", segundo as palavras do primeiro-ministro indiano Manmohan Singh (16 de abril de 2010), reforça a ideia da construção de uma ordem internacional mais justa.

O IBAS tem altas taxas de crescimento e problemas comuns, incluindo: a desigualdade e a pobreza, migrações e deslocamentos internos, conflitos de recursos, insurreições e assim por diante. O paradigma neoliberal de privatização e corporativização reforça esses problemas. As sociedades civis são dinâmicas nos países do IBAS, e se mobilizam para tratar das questões ambientais e ecológicas, deslocamentos causados por grandes barragens, zonas econômicas especiais e mineração; são também vistas como uma ameaça para a dinâmica do poder estabelecido (Oelgemoller, 2007).

A alavancagem política e a legitimidade normativa do IBAS e o novo plurilateralismo esará no entendimento coletivo dos países, se eles usarem este poder em prol do interesse comum do número máximo possível de pessoas e países.

O plurilateralismo utilizado por grupos como o IBAS pode agregar valor ao multilateralismo, se puder ligar os países excluídos do Sul aos blocos do Norte, se for além dos interesses de capital e se ajudar na criação de um paradigma de desenvolvimento centrado nas pessoas.

O IBAS e este tipo de rede plurilateral podem ajudar a construir uma ponte entre o G20 e o G77.

Os líderes do IBAS reconhecem a necessidade de compartilhar iniciativas de desenvolvimento e paradigmas alternativos que possam ajudar o Sul global (IBAS, 16 de abril de 2010).

Os países do IBAS e os do Sul compartilham memórias anticoloniais comuns e têm experiência de negociação coletiva. O status dos países do IBAS como potências médias lhes confere a capacidade de intervir nos processos regionais e globais.

Claramente, então, a alavancagem política e a legitimidade normativa do IBAS e o novo plurilateralismo vão residir no entendimento coletivo dos países, se eles usarem este poder em prol do interesse comum do número máximo possível de pessoas e países. Este tipo de rede plurilateral pode ajudar a construir de uma ponte entre o G20 e o G77.

IBAS, Plurilateralismo e as Múltiplas Crises

As múltiplas crises têm oferecido uma oportunidade para re-examinarmos a globalização e os modelos de desenvolvimento. Elas evidenciaram a necessidade de um desenvolvimento ecológico, equitativo e sustentável, baseado na inclusão, nos direitos e na segurança humana.

Os ministros das relações exteriores do IBAS concordam que grande parte do mundo não se beneficiou da globalização e quer políticas inclusivas, integrativas, humanas e equitativas (Declaração de Brasília, junho de 2003). Uma posição comum sobre alimentos, clima e segurança contribuirá para poupar recursos e resolver problemas. Para serem exitosos, os fóruns plurilaterais precisam trabalhar em sincronia com as formações regionais.

O peso coletivo do Sul continua maior do que o de grupos como o G20; o IBAS não deve perder este princípio de tomada de decisão inclusiva. Há muitos exemplos de estados realizando mudanças em resposta a movimentos populares / da sociedade civil: a Índia fez do direito à informação, ao trabalho e à educação básica um direito constitucional; a China está investindo pesadamente em sistemas de energia renovável; o Brasil já realizou progressos na reforma agrária. O IBAS deve assegurar que as sociedades civis de cada

país contribuam para as políticas interna e externa, e que sejam consultadas sobre governança e modelos de desenvolvimento.

Evitando as Armadilhas

Muitos países menores temem que, no que diz respeito a questões como mudança climática, que afetam seriamente o seu futuro, países como Índia, Brasil e China — em um grupo como o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) — se alinharão aos interesses do Norte. O IBAS e o BASIC terão de encontrar um estilo novo e pragmático de negociação, que continue a oferecer proteção para os países menores, mas que esteja ligado ao processo maior.

A Prioridade do Desenvolvimento Sustentável

A influência e a força das alianças plurilaterais dependerão, em grande parte, de sua adoção de abordagens sustentáveis de desenvolvimento centradas nas pessoas, elaborando políticas igualitárias em que a ênfase não esteja apenas no poder autônomo do capital, mas também em como atender as necessidades laborais da massa de pobres. Políticas que incluem financiamento oficial deveria priorizar a criação de empregos, a proteção social e direitos. O capital deve ser regulamentado, para reforçar o estado de bem-estar. Assegurar o desenvolvimento da indústria nacional, incluindo pequenas e médias indústrias, que geram emprego e, portanto, aprofundam os mercados urbanos e rurais, aumentam o consumo e produção e criam mais empregos.

Tal desenvolvimento sustentável teria um “efeito de demonstração” e influenciaria outros países. Uma economia dinâmica e igualitária isolaria os países do IBAS das pressões externas ou choques econômicos e aumentaria a sua influência política nas relações internacionais.

Possibilidades e Parâmetros de Referência para o IBAS

Os países do IBAS devem tentar garantir que:

- sua voz coletiva seja ouvida nos mais altos órgãos decisórios e fóruns multilaterais;
- as vozes do Sul informem o fórum do IBAS e façam parte da agenda;
- os países do Sul sejam incentivados a promover suas próprias agendas

comuns, incluindo a coordenação sobre as mudanças climáticas, uma democratização mais profunda, pluralismo, solidariedade regional, desarmamento e o desenvolvimento com base em equidade de gênero;

- o IBAS seja parte da solução, para eliminar a dívida do mundo em desenvolvimento, transformando as relações Norte-Sul, introduzindo um sistema de comércio verdadeiramente justo, ajudando as comunidades mais pobres com o desenvolvimento inclusivo e com igualdade de gênero;
- seja criado um paradigma de desenvolvimento que, em essência, seja a favor das pessoas;
- as políticas externas do IBAS sejam orientadas para o fortalecimento dos laços com o Sul, em questões como a globalização, a segurança e a reestruturação de instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Conselho de Segurança da ONU;
- trabalhem em direção à reforma das Nações Unidas como um todo, de forma a dar mais poderes à Assembleia Geral, e não apenas proceder à reforma do Conselho de Segurança, no qual apenas alguns têm poder de veto.

Conclusões

A globalização levou à reorganização do sistema internacional e à ascensão de novas potências emergentes. Estes poderes ainda não têm voz suficiente para corresponder às suas capacidades — mas, se eles se reunirem em fóruns plurilaterais, podem adquirir mais força e uma voz mais forte. As crises múltiplas nas áreas da economia, ecologia e segurança não podem ser resolvidas pelo triunfalismo liberal e por grupos exclusivos.

Apesar de sua complexidade, o multilateralismo é a única forma de se avançar. Se IBAS quiser ganhar credibilidade, sua voz tem que ser baseada nas agendas de inclusão do Sul global.

Isso reflete o que os analistas têm considerado ser um novo multilateralismo (Cox, 1997, 1999), no qual as políticas nacionais e externas são decorrentes dos insumos possibilitados por movimentos sociais. O plurilateralismo não fragmenta o multilateralismo. Os países do IBAS podem ser membros de estruturas bilaterais e multilaterais ao mesmo tempo.

No que diz respeito ao futuro, uma mistura de blocos regionais, multilaterais e outros configura o cenário mais provável (Hettne, 2004). O plurilateralismo utilizado por grupos como o IBAS pode agregar valor ao multilateralismo, se puder ligar os países excluídos do Sul aos blocos do Norte, se for além dos interesses do capital e se ajudar a criar um paradigma de desenvolvimento centrado nas pessoas.

Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) (2010). 'Joint Statement at the Conclusion of the Second Meeting of Ministers of the BASIC Group'. Nova Deli, 24 de janeiro, site [chinafaqs](http://www.chinafaqs.org/files/chinainfo/BASIC%20Joint%20Statement%2024%20January%202010.pdf), <<http://www.chinafaqs.org/files/chinainfo/BASIC%20Joint%20Statement%2024%20January%202010.pdf>>.

Cerny, PG (1993). 'Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War Order', *Millennium: Journal of International Studies* 22 (1): 27–51.

Cox, Robert W. (1983) 'Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method', *Millennium: Journal of International Studies* 12 (2): 162–175.

Cox, Robert W. (ed) (1997). 'The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order'. Londres e Tóquio, United Nations University Press.

Cox, Robert W. (1999). 'Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order', *Review of International Studies* 25 (1): 3–28.

Forman, S. (2006). 'New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism', *Global Governance* 12: 205-225.

Hettne, Bjorn (2004). 'Karl Polanyi and the Search for a World Order', site do Polanyi Institute <<http://polanyi.concordia.ca/pdfs/Hettne-2004.pdf>> (acessado em 15 de abril de 2010).

Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) (2003). "Declaração de Brasília". Brasília, 6 de junho, site IBAS. nic.in, <http://IBAS.nic.in/brasil_declaration.htm> (acessado em 03 abril de 2010).

Oelgemoller, Christina (2007). 'Informal Plurilateralism and Policy Laundering', site da University of Edinburgh, <http://www.pol.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0013/9130/Oelgemoller.pdf> (acessado em 13 de abril de 2010).

Polanyi, K. (1945). 'Universal Capitalism or Regional Planning', *London Quarterly of World Affairs* (janeiro): 86–95.

South Commission (1990). 'The Report of the South Commission: The Challenge to the South'. Oxford, Oxford University Press.

O IBAS está comprometido com um mundo multipolar, políticas externas independentes e apoio para o Sul (Declaração de Brasília, junho de 2003).

por Alcides da Costa Vaz,
Instituto de Relações Internacionais
da Universidade de Brasília

IBAS: As Perspectivas de um Arranjo Plurilateral

O IBAS proporciona uma imagem muito boa do potencial e das limitações dos acordos plurilaterais.

Ele não nega a importância do multilateralismo, nem pretende substituí-lo.

A relevância e a credibilidade internacional do IBAS devem derivar da capacidade dos três países de traduzir conjuntamente as oportunidades em resultados práticos.

Apenas um mecanismo flexível e atraente o suficiente para acomodar diferentes pontos de vista e avaliações pode enfrentar o desafio de buscar conjuntamente os interesses e objetivos convergentes, ampliando as vozes no sistema internacional, e elaborando novas formas e processos de governança global.

O aumento da interdependência e das inter-relações entre as diferentes áreas observadas nas últimas décadas provocaram uma crescente demanda por novas formas de governança, em diferentes níveis. Em nível internacional, tal demanda também se tornou um elemento central da política contemporânea. Dada essa circunstância, o multilateralismo agora está em risco, por causa de suas próprias limitações no atendimento à demanda.

O alto grau de politização de negociações multilaterais, normalmente longas e complicadas, torna a tomada de decisões e a busca por convergências básicas um esforço muito difícil e dispendioso. Isso dificulta a realização dos compromissos políticos entre os estados e impede a construção do quadro político e institucional necessário para uma coordenação internacional eficaz.

Há também a crescente inadequação das ações do Estado, para fazer frente aos problemas que suscitam interesse e atividades por parte de diversos atores não-estatais, nacional e internacionalmente. Conforme salientou Ruggie (Ruggie, 1993), o multilateralismo continua importante, dadas as crescentes mudanças e os desafios trazidos pela globalização; porém, ele deve se adaptar às novas circunstâncias, em que a busca por formas inovadoras e flexíveis da governança tem se tornado atraente.

Nesse contexto, o plurilateralismo surgiu como uma característica inovadora da política internacional contemporânea, através da qual as grandes potências procuram maximizar as sinergias políticas entre si e também com seus seguidores, para resolver problemas regionais e globais. O plurilateralismo também advém da consciência das potências emergentes de seus papéis e responsabilidades atuais e potenciais, em uma ordem mundial em mudança. Assim, o plurilateralismo trouxe pragmatismo e flexibilidade para a política internacional, e revigorou um apelo normativo por uma sociedade mais inclusiva

e uma ordem mundial mais simétrica, tanto em termos políticos quanto econômicos.

Neste sentido, os arranjos plurilaterais não pretendem substituir o multilateralismo ou apenas proporcionar uma alternativa a ele. Ambas as idéias são enganosas. O plurilateralismo proporciona flexibilidade e facilita a convergência que, por sua vez, promove iniciativas políticas e as viabiliza. Tão simples como esta afirmação possa parecer, ela transmite um senso da oportunidade que o plurilateralismo procura explorar.

O IBAS proporciona uma imagem muito boa do potencial e das limitações dos acordos plurilaterais, conforme descrito acima. Ele não nega a importância do multilateralismo, nem pretende substituí-lo. Pelo contrário, ele estabelece um quadro político em que a Índia, o Brasil e a África do Sul prevêem não somente promover a cooperação trilateral nas diferentes áreas temáticas, mas também manter um diálogo político regular, orientado para a coordenação de posições e para o desenvolvimento, na medida do possível, de abordagens conjuntas para as principais questões mundiais e para os desafios de desenvolvimento que enfrentam.

Inicialmente, o IBAS foi anunciado pelos três países-membros, bem como por muitos estudiosos, como um arranjo político inovador, que buscava promover a cooperação Sul-Sul. A Índia, o Brasil e a África do Sul reuniram-se, conscientes da necessidade de criar um novo paradigma para a inserção internacional de países de renda média. Através do IBAS, eles abraçaram um ambicioso programa de cooperação trilateral e suscitaram grandes expectativas quanto à sua ação conjunta em organismos multilaterais como as Nações Unidas e da Organização Mundial do Comércio, dando ao Sul global uma voz eficaz em questões como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e o sistema de comércio multilateral.

O IBAS também suscitou expectativas, dentre alguns dos principais atores internacionais, como a União Europeia, de que se tornaria um importante ator internacional e, portanto, um potencial parceiro para a consolidação da multipolaridade e para o reforço do multilateralismo (Gratius, 2008).

Na realidade, porém, o IBAS é um pouco diferente e mais complexo. Sete anos após do seu lançamento, a maioria das avaliações de seu desempenho geral ainda reflete algumas das expectativas positivas geradas quando o IBAS foi inicialmente criado. A maioria delas são muito positivas na sua avaliação da natureza inovadora do IBAS e de seu potencial como um arranjo plurilateral. Ao mesmo tempo, sua falta de conteúdo substantivo tem sido referida como sua principal falha. Além disso, algumas das diferenças entre os três países têm alimentado dúvidas sobre as perspectivas do IBAS de se consolidar como um ponto de referência relevante na política internacional.

É certamente notável que três países democráticos emergentes, de contextos regionais diferentes, com culturas diferentes e sem grandes precedentes de relações mútuas, mas que partilham da vontade de mudar seus posicionamentos internacionais, tenham conseguido uma estrutura de diálogo político regular sobre questões centrais à agenda internacional. A relevância e a eficácia do IBAS, no entanto, não podem ser avaliadas apenas em relação a uma agenda formal trilateral, que confere ao grupo um sentido programático; nem podem ser avaliadas apenas em termos da capacidade dos três países de implementar uma estratégia política comum, em resposta a algumas das questões mais prementes da agenda global. A relevância e a credibilidade internacional do IBAS devem derivar da capacidade dos três países de traduzir conjuntamente em resultados práticos as oportunidades de trabalho.

Antes de poder tornar-se um importante ponto de referência na política internacional, o IBAS tem de se consolidar como um ator importante nas políticas externas de cada um de seus integrantes, quanto a questões que possam ser pertinentes individual e coletivamente. Neste sentido, é difícil evitar a ideia de que cada um dos três membros

ainda atribui um valor diferente ao IBAS. O Brasil parece ser o país disposto a realizar o maior investimento político no IBAS, embora muitos observadores acreditem que o surgimento do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) tenha relegado o IBAS a um segundo plano.

No entanto, o IBAS é ainda uma importante iniciativa, um instrumento de busca, pelo Brasil, por um perfil internacional mais assertivo e um melhor posicionamento no palco global. É prático para o Brasil transmitir um senso de compromisso com os ideais, preocupações e objetivos do Sul global, no âmbito da cooperação internacional. Ao contrário do IBAS, o BRIC é mais adequado para ajudar a estabelecer novos parâmetros e mecanismos de governança econômica e política global, e de aproximar o Brasil do mundo da alta política internacional. Do ponto de vista do Brasil, o BRIC e o IBAS e não devem ser considerados concorrentes ou excludentes. Pelo contrário, as duas iniciativas devem ser vistas como dimensões complementares do esforço para afirmar a disposição do Brasil de mudar o seu posicionamento internacional, de uma potência regional amplamente aceita para um ator global independente, pró-ativo e influente.

A África do Sul, por sua vez, mostra sinais de preocupação, de que pode estar sendo deixada para trás por seus dois parceiros do IBAS, visto que a maior visibilidade internacional e o interesse que o BRIC tem atraído vêm ofuscando o próprio IBAS. Nesse sentido, o IBAS parece ser a aposta segura para a África do Sul permanecer no (ou, na opinião de alguns, aderir ao) clube dos principais países emergentes. A África do Sul está, portanto, verdadeiramente empenhada na consolidação do IBAS. Tal como os seus dois parceiros, no entanto, a África do Sul atualmente carece de alavancagem suficiente para conferir ao IBAS a força política de que o grupo necessita.

Já a Índia parece considerar o IBAS uma importante iniciativa para fins particulares, mas é claro que o IBAS não aborda — e talvez nunca consiga abordar — as questões que estão dentre as prioridades estratégicas e políticas do país. Já que a Índia tem um viés realista na busca de seus interesses internacionais, não há grandes incentivos

O IBAS estabelece um quadro político em que a Índia, o Brasil e a África do Sul prevêm não somente promover a cooperação trilateral nas diferentes áreas temáticas, mas também manter um diálogo político regular, orientado para a coordenação de posições e para o desenvolvimento, na medida do possível, de abordagens conjuntas para as principais questões mundiais e para os desafios de desenvolvimento que enfrentam.

para que dêem ao IBAS a mesma prioridade e o mesmo nível de apoio político que o Brasil e a África do Sul estariam dispostos a oferecer.

Mais do que qualquer outro aspecto formal do IBAS, estas diferenças entre os três países, quanto ao que esperam do grupo, são justamente as características que elucidam o seu caráter plurilateral. Apenas um mecanismo flexível e atraente o suficiente para acomodar diferentes pontos de vista e avaliações pode enfrentar o desafio de buscar conjuntamente os interesses e objetivos convergentes, ampliando as vozes no sistema internacional, e elaborando novas formas e processos de governança global.

Apesar de seus desafios e do advento de outras iniciativas atraentes, o IBAS é adequado para a concretização destes objetivos. Por isso, merece toda a energia política que cada um dos seus três membros esteja disposto a investir. ■

Ruggie, John G. (ed.) (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova York, Columbia University Press.

Gratius, Susanne (ed.) (2008). 'IBAS: un actor internacional y socio de la UE?' Documento de Trabajo 63. Madrid, FRIDE.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org