

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA PAULA ORNELLAS MAURIEL

“Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade”

Universidade Estadual de Campinas
Campinas/2008

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA PAULA ORNELLAS MAURIEL

“Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade”

Orientador: Prof. Dr. Valeriano Mendes F. Costa

Tese de doutoramento requerida como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas
Campinas/2008

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

M446c Mauriel, Ana Paula Ornellas
Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses
teóricos na construção da política social na atualidade / Ana
Paula Ornellas Mauriel. - - Campinas, SP : [s. n.], 2008.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Políticas sociais. 2. Pobreza. 3. Desenvolvimento humano.
4. Relações internacionais. 5. Globalização- Aspectos sociais
I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual
de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

(crl/ifch)

Título em inglês: Poverty combat and human development: theoretical impasses on present social policy construction.

Palavras chaves em inglês (keywords) :

Social policies
Poverty
Human development
International relations
Globalization – Social aspects

Área de Concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutorado em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa, Maria Lucia
Teixeira Werneck Vianna, Ronaldo do Livramento
Coutinho, Reginaldo Carmello Correa de Moraes,
Andrei Koerner

Data da defesa: 18-09-2008

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

ANA PAULA ORNELLAS MAURIEL

***“COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: IMPASSES
TEÓRICOS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA ATUALIDADE”***

Tese de Doutorado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Estadual de Campinas sob
a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes
F. Costa.

Este exemplar corresponde à
redação final da Tese defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora
em ____/____/2008.

BANCA:

Prof. Dr. VALERIANO MENDES F. COSTA (orientador)

Prof. Dr^a. MARIA LUCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA (UFRJ)

Prof. Dr. RONALDO DO LIVRAMENTO COUTINHO (UFF)

Prof. Dr. REGINALDO CARMELO CORREA DE MORAES (UNICAMP)

Prof. Dr. ANDREI KOERNER (UNICAMP)

SUPLENTES:

Prof^a. Dr^a. MARIA THEREZA CANDIDO GOMES DE MENEZES (UFF)

Prof^a. Dr^a. SARA GRANEMANN (UFRJ)

Prof. Dr^a. ANGELA ARAUJO (UNICAMP)

SETEMBRO / 2008

**Ao Poeta Laureado e Filósofo Daisaku Ikeda,
fonte inesgotável de inspiração, sabedoria e coragem,
exemplo de luta incansável por justiça
e ampliação dos direitos humanos.**

AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos aprendi que a gratidão é um dos mais nobres sentimentos humanos, por isso esse espaço não poderia faltar neste trabalho, que não existiria sem o apoio e incentivo de tantas pessoas. Aprendi também que se encontrarmos uma pessoa digna a quem consideramos como modelo, devemos fazer dela um mestre. Assim, começo agradecendo aos mestres presentes nesta minha trajetória acadêmica.

Uma lembrança especial à professora Maria Lucia Werneck Vianna, pela confiança de eterna mentora em mim depositada, e por ter sido uma luz direcionadora ao longo de todo o curso. Nossas conversas sempre me fizeram avançar, e suas observações, também sempre primorosas e críticas, tornaram este trabalho possível. Obrigada!

Ao professor Valeriano Costa, orientador, agradeço pela confiança depositada. Agradeço igualmente ao professor Reginaldo Moraes, pelas brilhantes contribuições na qualificação, e ao professor Shiguenoli Miyamoto pelos direcionamentos na discussão do projeto de pesquisa.

Aos companheiros do curso de doutorado, como Flávia Teixeira, que se tornou amiga confidente, compartilhando as preocupações e desafios ao longo de mais de cinco anos; Raimundo Batista dos Santos Junior, interlocutor crucial para que esta tese viesse à tona, colaborador em todos os sentidos, e grande amigo, com quem ainda compartilho várias empreitadas acadêmicas e intelectuais; Ana Beatriz Seraine, companheira de muitas horas de biblioteca e aulas; Edna Silva, por todas as informações compartilhadas, referências indicadas e paciência para lidar com meus limites no laboratório de informática. Meus prestimosos amigos, vocês foram fundamentais!

Quero agradecer aos amigos da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, que me possibilitaram iniciar o curso de doutoramento em outro estado, concedendo, além da flexibilização de horário, apoio em diversos sentidos enquanto ainda era professora substituta. Um grande abraço, em especial, para Maria Lucia Neves Borges, Deise Gonçalves Nunes, Angela Magalhães Vasconcelos, Serafim Fortes Paz e à

companheira de jornada Angela Vieira Neves, sem esquecer das amigas Luci Faria Pinheiro, Miriam Reis e Maria Thereza Menezes, também companheiras de enfrentamento em várias frentes acadêmicas.

Às amigas de Niterói, minha mais nova cidade do coração, as brilhantes assistentes sociais Roseli Fonseca da Rocha, Francine Helfreich e Márcia Brasil, obrigada pelas indicações em todos os sentidos, facilitaram muito o meu caminhar pessoal e profissional.

À amiga da “ponte” rodoviária Rio-Itaperuna, Renata Coelho, companheira de lutas presentes e futuras dentro e fora da academia.

Ao Rodrigo, amigo, amor, companheiro e referência em vários sentidos, que me ajudou a fechar esse ciclo com chave-de-ouro.

Aos “bons amigos” da Soka Gakkai, Simone e Felix Bancillon, Jorgina Fátima, Georgina Godoi, Tereza Cristina, Alexandre Catharina, Sr. Luiz, Sr. Gilson, Suely e Riva, grata pelos incentivos, coragem e apoio nos momentos e aspectos cruciais de minha vida.

À Rebeca Pimentel Ferreira, grande amiga, que soube me apoiar e compartilhar o que existe de melhor em si e por ter contribuído para eu dar início a uma nova etapa em minha vida.

Ao Robson, pela paciência e essencial infra-estrutura dos bastidores, obrigada!

À Ana Beatriz, meu mais belo projeto e imagem constante, para quem investi o melhor de mim, obrigada por tornar minha vida muito mais interessante e por fazer dessa tese um desafio ainda maior. À Isadora, um brinde ao futuro!

À minha mãe Carmen, pelas incontáveis contribuições emocionais e afetivas, por compartilhar seus inumeráveis “tesouros do coração” e por me proporcionar a descoberta de novos valores e a reedição de antigos. À minha irmã Maria Cecília, que me apoiou naqueles momentos em que nós duvidamos que somos capazes de continuar, e à minha avó Cecília, esteio de serenidade, tranquilidade e paz, desde sempre e para sempre.

Um “muito obrigada” a todos os alunos, profissionais e interlocutores com os quais tive a honra de trabalhar, dialogar e compartilhar um pouco dos meus dilemas intelectuais.

“Uma cortina de pobreza desceu sobre a face da Terra e dividiu-a, tanto no plano material como no filosófico, em dois mundos diferentes, em dois planetas distintos, em duas humanidades desiguais – uma delas caracterizada por uma riqueza desconcertante, a outra marcada por uma pobreza desesperadora. Essa barreira invisível, que se ergue tanto no interior das nações como entre estas, muitas vezes constitui um fator de unidade de pensamentos e de objetivos para os países do Terceiro Mundo, que, de qualquer modo, têm suas próprias diferenças econômicas, políticas e culturais. A luta, que tem por fim levantar essa cortina de pobreza, por certo constitui o desafio mais colossal de nossos tempos”.
(Mahub Ul Haq, “A Cortina da Pobreza. Opções para o Terceiro Mundo”. São Paulo: Nacional, 1978. Prefácio, p. XV).

“Como previra Marx, desde o Manifesto Comunista em 1848, todas as promessas de que o capitalismo traria a paz social, a prosperidade para todos e, assim, uma sociedade de abundância, todas essas ilusões hoje caíram definitivamente por terra. O capitalismo, no século XXI, apenas sobrevive graças a um processo que multiplica mais e mais a miséria, a violência e a irracional destruição massiva de forças produtivas. Apesar das últimas revoluções tecnológicas (a molecular e a digital), o capitalismo não pode atender, a não ser de forma localizada e por muito pouco tempo, mesmo as reivindicações mais elementares dos seres humanos. Para cada pequeno grupo de privilegiados que ainda desfruta das maravilhas de consumir as ofertas fantásticas de um mercado mundial, hoje concretizado de fato, surgem milhares e milhares de novos desempregados, miseráveis, marginais e excluídos mesmo das mínimas necessidades para a reprodução da espécie humana”.
(Hector Benoit, “Reflexões sobre o esquecimento do programa marxista”, texto base da conferência “O marxismo e o programa socialista do século XXI”, UNICAMP, 2004, mimeo, p.1).

RESUMO

A tese apresenta uma análise sobre os fundamentos teóricos que orientam as políticas sociais, observando, em particular, o significado da centralidade do combate à pobreza na condução das prioridades da agenda social internacional contemporânea, sinalizando que condições materiais e simbólicas plasmaram a transformação do estatuto teórico da questão social e suas formas de enfrentamento, afirmando uma inflexão no sentido da análise que passou a priorizar, teórica e metodologicamente, um foco predominantemente individualista de pensar o social. Um dos objetivos principais do trabalho é demonstrar que houve uma recondução da lógica que inspira a construção das políticas sociais, ressaltando como conflitos de valores, que reaparecem nos debates sobre pobreza e como combatê-la, fornecem elementos essenciais à compreensão das mudanças de sentido e funcionalidade das políticas sociais na atualidade. Para compor o referencial teórico, partiu-se de uma discussão sobre a natureza do alívio da pobreza e suas funções econômicas, políticas e ideológicas desde o início da formação do mercado capitalista de trabalho, contrapondo-se a uma caracterização da origem e desenvolvimento das políticas sociais, cujos valores e funções diferem dos limitados esquemas de alívio da pobreza. Atenção especial é dada ao pensamento anglo-saxão sobre pobreza, particularmente na tradição liberal norte-americana de política social. As transformações recentes das políticas sociais e as reformas nos esquemas de proteção social aparecem como parte de um movimento mais amplo da realidade, situadas a partir da configuração de uma nova ordem econômica global sob a égide de um padrão de relações internacionais pós Guerra Fria, que apresentam um determinismo econômico renovado com a naturalização da globalização, diante de uma nova caracterização dos sujeitos políticos envolvidos (estados, organismos internacionais, corporações financeiras, etc.), que assumiram novos papéis e dialogam de forma redimensionada. O Banco Mundial aparece como referência nuclear à demonstração de como teorias sobre desenvolvimento econômico e social ganharam terreno institucional internacional, enfatizando-lhe o papel intelectual e simbólico especialmente no que se refere ao ajuste estrutural e ao combate à pobreza. Outro objetivo central da tese é exibir as principais fontes teóricas que constituem o mosaico da nova configuração ideológica hegemônica liberal que justifica e acompanha a ordem global contemporânea, exposto na segunda parte do trabalho. Para tal, há um capítulo dedicado a Amartya Sen, principal fonte teórica que fundamenta a recondução da política social em direção ao alívio da pobreza.

ABSTRACT

The thesis presents an analysis about theoretical foundations which guide social policies, observing, particularly, the meaning of poverty combat centrality on the conduction of priorities in contemporary social international agenda, signalizing which symbolic and material conditions instruct the transformation of social question theoretical status and its opposition forms, affirming an inflexion on analysis sense which start to privilege theoretical and methodologically a individualistic way of thinking social reality. One of the main objectives of this work is to show that happened changes in logic direction which inspires social policy construction, emphasizing how values conflicts which appears in nowadays poverty debates and how to fight it provides essential elements to comprehend changes in present social policies functionality and sense. The theoretical basis start with a discussion about the nature of poverty relief and its economic, political and ideological functions since the beginning of capitalist work market formation, which shows up faced with a description of social policy origin and development, which values and functions are quite different criterion of limited poverty relief arrangements. Special attention is given to Anglo-Saxon thought, particularly American social policy liberal tradition. Social policies recent transformations and social protection reforms appears as part of a larger movement in social reality located through a new global economic order and new post Cold War international relations pattern, which presents a renewed economic determination with globalization naturalization in front of political actors new positions (states, international organisms, financial corporations, etc.) who adopted new forms to play the part of an dialogue in international arena. World Bank shows up as a nuclear reference to demonstrate how economic and social development theories spread through international institutionallity, emphasizing its intellectual and symbolic activities, especially about structural adjustment and poverty combat. Another central thesis objective is to exhibit principal theories foundations which constitute the mosaic of the new liberal ideological hegemonic configuration which justifies and accompanies contemporary global order, what is subjected in the second part if this work. Because of that, there is a chapter dedicated to Amartya Sen, considered main theoretical source which lead back social policy into poverty relief.

SUMÁRIO

Apresentação.....	19
Introdução ao estudo das políticas sociais.....	31
PARTE I – DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA, POLÍTICAS SOCIAIS E ALÍVIO DA POBREZA.....	43
Capítulo 1 – Alívio da pobreza nos primórdios do capitalismo: referências históricas e marcos analíticos sobre a origem do alívio da pobreza.....	45
Capítulo 2 – Origem e desenvolvimento das políticas públicas sociais: para além do alívio da pobreza.....	61
2.1 - A origem e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social: continuidade e ruptura com o alívio da pobreza.	61
2.2 – Desenvolvimento como bem-estar social.....	72
Capítulo 3 – A transição da proteção social como “questão social” nacional para o início da internacionalização do combate à pobreza.....	77
3.1 – O debate sobre pobreza e os esquemas de alívio nos Estados Unidos.....	77
3.2 - Combate à pobreza e a intelectualidade americana no II pós-Guerra.....	98
3.3 – O Banco Mundial e a internacionalização do alívio da pobreza.....	121
3.3.1 - Da “reconstrução” ao desenvolvimento.....	121
3.3.2 - Anos 1960: Agenda em direção à preocupação com a pobreza.....	136
3.3.3 - Anos 1970: aproximação com o combate direto à pobreza.....	140
Capítulo 4 – Mudanças estruturais, transformações recentes na política social no capitalismo avançado e combate à pobreza.....	159
4.1 – Dilemas da globalização.....	159
4.2 - O debate sobre a dimensão econômica da globalização.....	172
4.3 - Efeitos e sintomas da “financeirização excludente”: precarização do trabalho e pobreza.....	181
4.4 – Relações internacionais, política social e globalização da pobreza.....	199
4.5 - Internacionalização do combate à pobreza: americanização da política social?	208

4.6 – A nova forma da política social: desenvolvimento humano e combate à pobreza.....	224
4.7 - Direitos humanos, desenvolvimento e proteção social nos anos de 1990.....	230
PARTE II – FUNDAMENTOS TEÓRICOS, POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA	237
Capítulo 5 – Marcos teóricos, política social e combate à pobreza	239
5.1 - Elementos importantes para pensar a política social hoje.....	239
5.2 - A pobreza da Ciência Social da pobreza.....	243
5.3 – Ciências Sociais e combate à pobreza: diferentes percepções, variados desafios.....	246
5.3.1 – Liberalismo.....	246
5.3.2 – Neoliberalismo.....	257
5.3.3 - Marx(ismo).....	270
5.3.4 - Pós-estruturalismo.....	284
5.3.5 - Pós-modernismo.....	292
Capítulo 6 – Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano.....	297
6.1 – Introdução.....	297
6.2 – Reinterpretando Adam Smith.....	299
6.3 – A mudança do foco na análise da pobreza: da renda para as pessoas.....	303
6.4 – O papel do mercado e do Estado no aumento da liberdade.....	310
6.5 – Fome, pobreza e democracia.....	315
6.6 – Globalização e escolha social.....	319
6.7 – Sen e a perspectiva do personalismo social.....	323
6.8 – Um “novo” paradigma liberal?.....	326
CONCLUSÕES – Desafios da política social: o combate à pobreza em questão.....	329
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	341

APRESENTAÇÃO

A reflexão pretendida por essa pesquisa foi investigar o campo teórico sobre o qual circulam os fundamentos da definição de pobreza que embasa o tipo de estratégia que está sendo definida para as políticas sociais na atualidade, partindo da hipótese de que houve uma mudança na concepção do que é pobreza e investigando que condições histórico-estruturais e de pensamento direcionam essa mudança. O que define a lógica das políticas de combate à pobreza? Existe um novo conceito de pobreza? Se existe, o que mudou em termos de concepção da pobreza? Que “novo” enfoque tem servido de base para a elaboração desses programas?

A intenção é mostrar como processos econômicos e políticos, além de ideologias e teorias contemporâneas, conduzem a paradigmas ou formas individualistas de pensar o social, gerando, assim, sérias implicações para a proteção social e inflexões aos padrões estruturais das políticas sociais historicamente construídas pelo Ocidente desde o século XIX e que serviram de base para a construção da proteção social latina e brasileira.

No cerne dos debates sobre as reformas dos sistemas de bem-estar estão as “novas formas de gestão da pobreza”, chamadas assim porque buscam apenas alívio e não sua erradicação e superação. Engendradas nessas práticas, estão formas de pensar individualistas, que têm contaminado os processos de tradução das agendas dos movimentos sociais em políticas públicas, fazendo com que estas percam o caráter de redefinição estrutural da sociedade (redistribuição econômica em seu sentido clássico), redefinindo o significado de “desenvolvimento” e de “cidadania” e promovendo (e confirmando) uma diluição de fronteiras por correntes pós-estruturalistas, pós-modernistas e neoliberais.

A referência a tendências teóricas anteriormente dominantes sobre a pobreza (essencialmente as que surgiram nos séculos XIX e XX), e o surgimento de marcos teóricos alternativos de desenvolvimento, aparecerão contrapostos a redefinições recentes que emergiram no último quartel do século XX, fundamentadas a partir de macroprocessos

comumente denominados de globalização, reestruturação da produção e liberalização. Essas visões recentes expressam uma confluência de novas influências teóricas e de novas orientações políticas que se instauram em contextos concretos.

Embora não se caracterize como uma pesquisa empírica, referências a programas ou exemplos de ações e iniciativas de combate à pobreza em diferentes países aparecem ao longo do texto como um esforço para confirmar essas novas orientações, que têm como fundamento novas formas de pensar o social e a pobreza. E, apesar de ter sido um processo “global”, não se devem esquecer as especificidades de experiências históricas nacionais e de tradições teóricas ligadas a determinadas regiões, o que certamente justificam tratamento particular.

Uma das dimensões do esforço investigatório foi, porém, o debruçar-se sobre as tendências presentes nas relações internacionais, com o intuito de sinalizar quais as condições em que se deu a transformação do estatuto teórico sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento. Essa transformação não é endógena ao campo da teoria, pois pelo contrário, constitui uma resposta à dinâmica concreta do contexto internacional e aos desafios e impasses dos processos políticos contemporâneos, particularmente porque as produções e criações intelectuais não são isentas, alheias e descoladas da realidade, tanto que, para Ianni, “em diferentes gradações, épocas ou situações, elas se inserem mais ou menos ampla e intensamente na trama da vida social, formas de sociabilidade, jogos de forças sociais, expressando e constituindo modos de ser, sentir, agir, pensar, imaginar. Expressam e constituem condições sociais e possibilidades, o ser e o devir, de uns e de outros, indivíduos e coletividades, povos e nações”¹.

Diante disso, parece possível argumentar que parte das produções e criações intelectuais colaboram, direta ou indiretamente, para a alienação de indivíduos e coletividades, “podendo ser manipuladas por elites governantes, classes dominantes, blocos de poder, instituições, organizações, empresas, corporações, em escala nacional e mundial”². Aliás, impulsos fundamentais para essa inflexão teórica estão relacionados às mudanças na economia mundial, cujos processos (re)apresentaram um determinismo econômico renovado com a naturalização da globalização e o reordenamento das relações

¹ IANNI, Otavio. *A polêmica sobre ciências e humanidades*. Texto apresentado no Seminário “Diversidade na Ciência”, Unicamp, 27 e 28 de março de 2003, p.20.

² Idem, p.21.

internacionais, com uma nova caracterização dos sujeitos políticos envolvidos (estados, organismos internacionais, corporações financeiras, etc.), que assumiram novos papéis e dialogam de forma redimensionada.

As interrogações postas e as novas respostas proporcionadas tanto pela teoria quanto pela prática política, no último quartel do século XX, trouxeram uma nova compreensão da idéia de proteção social e das formas institucionais que as objetivam. Embora essas mudanças tenham resultado de respostas a um movimento global, foram fortemente determinadas pelas características e demandas específicas dos processos de desenvolvimento e construção democrática no cenário particular de cada país, por isso que se posicionam em contextos políticos concretos nacionais e na sua inserção internacional.

A força da hipótese que direciona o conteúdo do trabalho está situada na idéia de que houve uma mudança no paradigma de análise sobre a pobreza e o que fundamenta esse “novo paradigma” é uma outra forma de pensar o social, que, por sua vez, corresponde a outras formas de enfrentar a questão social³. Mas vale ressaltar que “ao contrário do que sustentam alguns ideólogos, não estamos diante de uma “nova” questão social – entendo que estamos confrontados com novas expressões da questão social. A “velha” questão social, conotada com o pauperismo, não foi equacionada e, menos ainda, resolvida”⁴.

Parece essencial esclarecer alguns aspectos da relação entre conhecimento e vida política, com o intuito de compreender melhor o tipo de resposta pretendida por esta pesquisa.

Aristóteles, em “A Retórica”, uma obra de referência, apresenta a relação entre filosofia e política a partir de uma dupla dimensão do conhecimento: o saber teórico (*epistémé*), que corresponde aos juízos necessariamente verdadeiros, e o saber prático

³ Por “questão social” entende-se aqui essencialmente o conjunto de contradições econômicas, políticas, sociais e culturais que implicam elementos conflitivos que ameaçam a sociedade, ou seja, as contradições que manifestam as bases de produção da desigualdade social. Nas palavras de Robert Castel, ““questão social” é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”. CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p.30. Está pois correta FLEURY TEIXEIRA ao dizer que se deve tratar o “social” a partir de sua emergência como “questão social”, ou seja, “como reconhecimento de novos problemas que emergem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas. Processo este que só pode ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos”. Ver FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. *A expansão da cidadania*. Texto apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11, 2002, p.1.

⁴ NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. In: *Em Pauta*, nº19, 2007, p.156.

(*técne*), produtos que não representam necessariamente verdades, mas lidam com probabilidade e verossimilhança. A política, assim como a ética, não configuram, em si mesmas, um saber teórico, pois exigem ação, pesquisa, comparação, indução, tratando-se de um domínio eminentemente prático envolvido pela argumentação e demonstração. A tendência atual estaria manifesta num movimento que pensa a política social predominantemente, e não exclusivamente, como saber prático-produtivo, sem a capacidade de desfazer o caráter ordinário da vida coletiva, como se as coisas que realmente importam na vida social fossem decisões triviais passíveis de serem tomadas pelo indivíduo, sem afetar os outros.

Ora, isso não configura o “drama social”. Existem decisões “sociais” públicas, com critérios de justiça e igualdade que não configuram um acordo natural e vêm sendo tomadas por homens segundo determinadas interpretações teóricas e filosóficas que se mostram pouco ou quase nada subjetivas, mas exatas. “Hoje, no sistema de trabalho das sociedades industriais, os processos de investigação combinam-se com a transformação técnica e com a utilização econômica, e a ciência vincula-se com a produção e a administração: a aplicação da ciência na forma de técnicas e a retro-aplicação dos progressos técnicos na investigação transformaram-se na substância do mundo do trabalho”⁵.

Esses argumentos ajudam a reconhecer que as ciências (naturais e sociais) e as artes desenvolvem-se por dinâmicas próprias. As ciências que tratam do social lidam com um objeto “gelatinoso, nebuloso”, a sociedade, que não é uma mera aglomeração de seres humanos, tanto que aquilo que se considera sociedade sempre se ajusta ao modo como a própria sociedade se define, o que escapa à percepção imediata, mas que, muitas vezes, colide com as auto-interpretações dos agentes sociais.

A percepção científica da sociedade é definida em sua relação com o poder. “As ciências sociais, principalmente em suas produções sistêmicas, com frequência traduzem-se em técnicas sociais mobilizadas pelas elites governantes e as classes dominantes, de modo a garantir a preservação e o aperfeiçoamento da ordem sócio-cultural estabelecida, vigente”⁶. Por isso, algumas produções e criações podem contribuir para a emancipação de indivíduos

⁵ Jurgen Habermas. Técnica e Ciência como Ideologia. Lisboa: Edições 70, 1987, p. 99. Citado por IANNI, 2003, Op. Cit, p. 22.

⁶ IANNI, 2003, Op. Cit, p.23.

e coletividades, enquanto outras produzem diferentes resultados, previsíveis ou inesperados.

A artimanha está justamente no fato de que os conhecimentos produzidos são passíveis de manipulação por elites governantes e classes dominantes, por meio de agências, instituições, corporações e outras organizações, que buscam influenciar, orientar, condicionar, controlar, estimular e reprimir as tendências do debate e as agendas de construção das políticas públicas, ao transformarem determinados conhecimentos em técnicas sociais ou ao esvaziarem conteúdos já estabelecidos, provocando o fortalecimento do poder político, econômico e sócio-cultural de determinados grupos e classes que controlam o poder, em âmbito nacional e mundial.

A substância que preenche e dá forma a um “novo paradigma da pobreza”⁷ encontra-se no movimento que as ciências que tratam do social realizam para responder à realidade contemporânea – inclui-se aqui também a economia, particularmente os campos de economia aplicada, economia de bem-estar e teorias de escolha social. Nesse movimento, passou-se, teórica e metodologicamente, a priorizar um foco predominantemente individualista e, em consequência, as políticas públicas voltadas ao combate à pobreza são expressões cabais de uma visão de pobreza que tem o indivíduo como foco.

Esse movimento em direção ao fortalecimento do indivíduo como foco é, no contexto contemporâneo, parte essencial da metamorfose da ciência em técnica social, já que um dos potenciais adquiridos pela ciência ao se travestir de técnica social é modelar o comportamento social e as relações sociais. “Cabe esclarecer, ainda, que a metamorfose da ciência em técnica não termina com a transformação deste em técnica social... Cabe reconhecer que o pensamento técnico, o componente tecnocrático, desfia e invade

⁷ “Considero paradigmas as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência... No seu uso estabelecido, um paradigma é um modelo ou padrão aceitos... Uma investigação histórica cuidadosa de uma determinada especialidade num determinado momento revela um conjunto de ilustrações recorrentes e quase padronizadas de diferentes teorias nas suas aplicações conceituais, instrumentais e na observação. Esses são os paradigmas da comunidade, revelados nos seus manuais, conferências e exercícios de laboratório”. KHUN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*, São Paulo: Perspectiva, 1975, pp.13, 43, 67. “Um paradigma poder ser visto como um conjunto ordenado de proposições ou generalizações que permitem compreender e explicar um determinado número de fenômenos. Ou seja, os paradigmas são interpretações abstratas que se ajustam a conceitos”. OLIVEIRA, Odete Maria. Relações Internacionais e o Dilema de seus Paradigmas: configurações tradicionalistas e pluralistas. In: OLIVEIRA, Odete Maria e Dal Ri Junior, Arno (orgs.) *Relações Internacionais. interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003, pp. 34-8.

crescentemente a atividade científica, levando consigo uma drástica e grave reversão”⁸. A recondução da agenda de debate das políticas sociais, tendo o combate à pobreza como mote central, em direção a um foco predominantemente (mas não exclusivamente) individualista, vem acompanhada de uma crescente atividade científica de caráter tecnocrático, reduzindo a presença da razão crítica e aumentando a zona de influência da razão instrumental.

Para Jessé Souza, a superação de um paradigma teórico, que nunca é apenas teórico, não se dá apenas pela inadequação, ainda que óbvia, de seus pressupostos. “Ele só se deixa superar pela construção explícita de um paradigma alternativo que explique as questões centrais do antigo paradigma de forma mais convincente, dando conta das falhas e silêncios do modelo anterior”⁹.

Nesse sentido, houve uma recondução da lógica que inspira a elaboração das políticas sociais, cujo resultado mais imediato tem sido a reforma institucional de “dentro pra fora” dos atuais programas e políticas de proteção social e promoção de bem-estar.

O objetivo central da pesquisa foi demonstrar, em parte, como a hodierna relação realidade/teoria permite pensar a política social, sublinhando em que medida conflitos de valores reaparecem nos debates sobre a questão da pobreza e de como combatê-la no contexto contemporâneo. É justamente em momentos de transição como este, que idéias ganham força e se transformam em decisões de política com efeitos cumulativos que as solapam ou as solidificam.

Não é possível entender os programas de combate à pobreza olhando apenas os contextos, mas uma boa descrição da realidade é essencial. É preciso observar os princípios que organizam o social, o que é priorizado e quais problemas são considerados ameaças à sociedade ou, em outras palavras, qual, hoje, a questão social? Como ela se manifesta? Como é (re) produzida? Como são formuladas as políticas que lidam com seus efeitos?

⁸ “Os interesses, as instituições e as organizações ou estruturas de poder político-econômico e sócio-cultural predominantes na sociedade moderna, burguesa ou, mais propriamente, capitalista, revertem o sentido da atividade intelectual. Em escala crescente, o ensino e a pesquisa, bem como as instituições universitárias e as fundações, compreendendo recursos materiais e equipes, bibliotecas e publicações, passam a ser determinados pelo utilitarismo, pragmatismo, prioridade mercantil, exigências do mercado, urgência das corporações transnacionais, estruturas mundiais de dominação e apropriação”. IANNI, Otavio. Op. Cit, p.24.

⁹ SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania. para uma sociologia da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p.71.

Quais processos políticos realmente importam? Que agentes deliberativos e que peso têm nos processos decisórios? Qual o significado do Estado nesse ambiente?

O tipo de resposta a essas questões, neste estudo formuladas, não advêm de pesquisas empíricas, mas de uma reflexão sobre o que acontece no campo teórico. Por isso, a tese foi construída no sentido de “cavar por baixo dos significados e significantes” acoplados, em alguns dos discursos mais utilizados no debate contemporâneo, às idéias de pobreza, desigualdade, proteção social e desenvolvimento, “o que pretendo sublinhar, com essa referência, é a importância de refletir sobre as alterações que provocam (ou deveriam provocar), nos modelos conceituais explicativos, as ressignificações assumidas pelos agentes/objetos dos quais falamos, graças às transformações que se produzem no ambiente em que se definem seus alvos”¹⁰. Essas palavras de Moraes permitem atentar para a ressignificação dos termos (no caso desta pesquisa: pobreza, desigualdade, proteção social e desenvolvimento) e para o impacto que tal reversão de sentidos tem tido nos acordos e regulações do social. O fato é que se coloca diante de nós não apenas um debate sobre a eficiência dos resultados, mas uma luta sobre os princípios e fins do desenvolvimento e sobre modelos civilizatórios contidos em perspectivas teóricas, já que no campo da teoria é que as controvérsias inerentes às ciências sociais se “expressam”. “O que está em causa é uma vasta e complicada trajetória histórico-social de âmbito mundial, desafiando os quadros de referência sociais e mentais com os quais uns e outros estavam ou pareciam habituados”¹¹.

Discutir os fundamentos teóricos que conduzem as noções de pobreza e orientam iniciativas de política social implica debruçar sobre as teorias sociais, políticas e econômicas, especialmente se aquilo que tem constituído o *mainstream* na análise das causas da pobreza e nas alternativas para sua superação ou alívio possui, há mais de um par de décadas, uma natureza fortemente indutiva. Daí que o objetivo desta tese é fornecer elementos que contribuam para o entendimento da inflexão ocorrida na análise da questão da pobreza e nas suas formas de enfrentamento.

¹⁰ MORAES, Reginaldo. International Free Trade: as palavras e as coisas. In: VELASCO E CRUZ (org.) *Reestruturação Econômica Mundial e as Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento*. Campinas/SP: IFCH/Unicamp, Cadernos do IFCH, nº30, 2004, p.194.

¹¹ IANNI, Octavio. *Capitalismo, Violência e Terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p.305.

Essa parece uma tarefa essencial à compreensão das mudanças de concepção das políticas sociais que, na tentativa de responder à realidade social emergente, se tornaram mais focalizadas. Hoje existe uma literatura vastíssima com uma base absolutamente empírica, na qual a questão social é a pobreza, que aparece caracteristicamente diversificada em densos relatórios com mapas, índices, gráficos e rankings que, de tão complexos, fazem duvidar do tipo possível de resposta a ser construída sobre o enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Não se defende que dados quantitativos sejam antagônicos à qualidade, até porque, “as técnicas estatísticas não têm um valor em si, não constituem uma teoria independente do olhar analítico que as emprega; elas somente fazem sentido enquanto procedimentos metodológicos. Como outros procedimentos, apesar de sua complexidade matemática, elas se materializam num elemento particular: esta pesquisa e não aquela, esta reflexão e não outra qualquer. Os números são técnicas na construção do objeto sociológico”¹². Ademais, a construção desse objeto requer um repertório teórico, mas o equacionamento do problema é algo particular e um esforço intelectual contínuo e constante, na verdade um eterno recomeço...

Por trás disso há uma realidade lida de forma fragmentada e interpretada sem as relações de causalidade necessárias à compreensão e explicação do seu significado. Contudo, isso não significa ausência de teoria, tanto que importantes nomes têm sido, como se verá ao longo do texto, revelados como ícones dessa nova tendência teórica, cujo foco analítico está radicado no indivíduo. Essas novas formas de interpretação do social representam uma inflexão em relação a uma tradição nas ciências sociais de buscar explicações fora do indivíduo - nas condições estruturais que o cercam.

Nos trabalhos de Amartya Sen, por exemplo, a pobreza aparece como um conjunto de incapacidades individuais para levar a vida, e o indivíduo é entendido a partir da própria capacidade de ação, daí que a solução é a construção de “*entitlements*” ou habilitações¹³. As políticas, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de habilidades que tornarão os indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Tal

¹² ORTIZ, Renato. *Ciências Sociais e Trabalho Intelectual*. São Paulo: Olho D'Água, 2002, p.06.

¹³ SEN, Amartya K. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: São Paulo: Record, 2001.

perspectiva de combate à pobreza e à desigualdade, sem mexer nas estruturas, faz com que as políticas sociais percam o papel redistributivo, no sentido de reforma estrutural da propriedade, o que equivale à perda da capacidade de alterar as estruturas.

Assim, cada vez mais a política social é entendida como assistencialização, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser um amplo programa de atendimento aos grupos mais pobres. A questão que, porém, permanece em aberto é em que medida esses novos esquemas constituem efetivamente “proteção social”, ao velho estilo polanyiano, capazes de dar conta das novas formas de exclusão que surgiram como consequência de um conjunto de transformações nas relações econômicas e políticas mundiais?

A caracterização da mudança de paradigma sobre a pobreza aparece também na contraposição entre um padrão de relações internacionais constituído no fim da Segunda Guerra, consolidando o Welfare State e seus respectivos valores, idéias e princípios; e um outro padrão de relações internacionais estruturado desde o fim da Guerra Fria, cujo enfoque sobre desenvolvimento incorpora versões mais individualistas de pensar estratégias de desenvolvimento, tais como capital humano e desenvolvimento humano.

O âmago da tese a ser aqui defendida está alocado no contraste entre duas concepções básicas presentes no debate político e acadêmico desde o início da modernidade: o foco de análise centrado no indivíduo e o centrado na estrutura. O individualismo, como concepção de mundo e de sociedade, aparece fortemente contemplado sob as lentes do liberalismo (tanto o clássico como os “neos”), enquanto as versões estruturais surgem ligadas às teorias de inspiração socialista, social-democrata e de influências marxistas.

As “novas políticas sociais” ou “políticas sociais de nova geração”, são, assim, formas outras de enfrentamento da questão social que surgem a partir daquilo que se classificaria como um “novo paradigma liberal”. Terceiro setor, parceria, empreendedorismo, focalização, microcrédito, capital humano e capital social, entre outras realidades, embutidas no lema do combate à pobreza e defesa dos direitos humanos fundamentais são, na verdade, a ponta do iceberg, e significam uma grande caricaturização de um construto teórico, situado no fundo e que serve de base.

Para explicitar os resultados da pesquisa, o presente texto foi estruturado em duas partes, após uma introdução de caráter analítico e metodológico sobre a análise de políticas sociais e antes das considerações finais, que não se pretendem conclusivas.

A primeira parte é composta pela discussão sobre a natureza das políticas de alívio da pobreza ou auxílio aos pobres e suas funções políticas, econômicas e ideológicas desde os primórdios do capitalismo, sublinhando o caráter fortemente anglo-saxão que conduz esse debate desde a origem. A caracterização da origem das políticas sociais, consideradas iniciativas de natureza distintas do puro alívio da pobreza, aparece para demonstrar a natureza política do processo de construção e desenvolvimento da proteção social, ampliando o escopo de iniciativas públicas estatais sobre o bem-estar, a partir da idéia de direito social e cidadania.

As transformações recentes nas políticas sociais e as reformas nos esquemas de proteção social denunciam novas condições de pensamento que “naturalizam” as mudanças econômicas mundiais e a reestruturação das relações internacionais, levando em conta as particularidades do impacto dessas alterações no centro e na periferia capitalista, no que se refere ao enfrentamento da questão social. Ressalta-se ainda, nessa parte, que o sentido das políticas sociais foi reconduzido na direção do alívio da pobreza, na tentativa de responder aos processos de precarização generalizada de vida da maioria da população mundial que depende da venda de sua força de trabalho, sem, no entanto, mexer na dinâmica contemporânea de acumulação de riquezas.

Atenção especial é dada ao pensamento anglo-saxão sobre pobreza – particularmente na história dos Estados Unidos e Inglaterra - , em função do fato de que a maior parcela do conteúdo que conduz atualmente à elaboração das políticas e programas sociais possui uma orientação liberal, perspectiva que, na história da construção do esquema de bem-estar norte-americano e desde o governo Thatcher, no esquema inglês, que antes possuía um tom fortemente social-democrata, sempre foi hegemônica.

O Banco Mundial surge como referência nuclear à demonstração de como essas teorias ganharam o terreno institucional ao longo de toda a segunda metade do século XX, enfatizando-lhe o papel intelectual e simbólico na condução das agendas de desenvolvimento e reforma em diversos países, com posições recorrentes no debate. São ressaltados, ainda, aspectos históricos essenciais das funções do Banco desde a origem; a

sua relação com o maior país colaborador (os Estados Unidos) e as mudanças organizacionais recentes, especialmente no que se refere aos programas de ajuste estrutural e ao combate à pobreza.

A segunda parte do estudo tem como objetivo central exhibir as principais fontes que constituem o mosaico da nova configuração da hegemonia ideológica que justifica e acompanha essa ordem “global” contemporânea. Para isso, são apresentados os principais marcos teóricos que influenciaram a constituição do pensamento social sobre pobreza, bem-estar e desenvolvimento nos países capitalistas do Ocidente, sendo que a polêmica em torno da “crise” da Modernidade e dos ideais iluministas aparece como ponto de referência para situar diferentes paradigmas, perspectivas e autores, relacionando os principais conceitos e categorias sobre pobreza, desigualdade e bem-estar com a realidade contemporânea das políticas sociais.

Em seguida, há um capítulo dedicado a Amartya Sen. Nele, busca-se elucidar a principal fonte teórica que fundamenta a política social na atualidade: a teoria do desenvolvimento humano. O autor, colaborador central na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD), e ganhador do Prêmio Nobel, reinventa a forma de interpretar os fenômenos da pobreza e desigualdade, promovendo, ao reinterpretar o pensamento de Adam Smith, uma verdadeira reestruturação do pensamento liberal.

Por fim, algumas considerações conclusivas preliminares são apresentadas na forma de apontamentos sobre os principais dilemas e desafios que se apresentam hoje para as políticas sociais, se ainda se as considerar como espaços institucionais de luta política e enfrentamento de classe. “É desnecessário salientar que a caracterização da pobreza – e, do mesmo modo, a da desigualdade – não se esgota ou reduz a seus aspectos socioeconômicos; ao contrário, trata-se, nos dois casos, de problemáticas pluridimensionais. Na análise de ambas, há sempre que ter presente tal pluridimensionalidade; todavia, a condição elementar para explicá-las e compreendê-las consiste precisamente em partir do seu fundamento socioeconômico. Quando este fundamento é secundarizado (ou, no limite, ignorado, como na maioria das abordagens hoje em voga na Ciências Sociais), o resultado é a naturalização ou a culturalização de ambas”¹⁴.

¹⁴ NETTO, José Paulo. Op. Cit., 2007, p.142.

O projeto de pesquisa inicial não trazia a intenção contida na hipótese apresentada no conjunto final da tese, cujo processo de investigação fez a autora caminhar por terrenos (e autores) ainda pouco explorados nos quadros de discussão das políticas sociais. Por isso, o trabalho não tem como pretensão trazer respostas conclusivas, mas levantar perguntas ainda não formuladas.

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A introdução do termo *política social*¹⁵ no pensamento social moderno aconteceu na Alemanha, por volta de 1850, e significava um tipo de política voltada para toda a sociedade, com preocupação com as seqüelas do processo de industrialização.

Como conceito, *política social* é utilizado pela primeira vez no texto de Otto Zwiedineck, em “Política Social”, publicado em 1911, na Alemanha, livro que resultou do esforço de um grupo de estudiosos que criou a Associação de Política Social, com o objetivo de formular teoria que orientasse esses estudos¹⁶.

Mas, fora da Associação vários autores desenvolveram discussões sobre o tema. Otto Von Bismark, por exemplo, entendia política social como um tipo de política governamental desenvolvida sob a forma de legislação de proteção de toda a sociedade. Lorenz von Stein pensava que política social seria uma política de governo para administrar a sociedade de modo a prevenir a dominação de classe. Albert Schaffle¹⁷ tem uma postura mais complexa, ao considerar o contexto social total quando pensa a política social.

Esses autores tomaram uma posição crítica em relação ao pensamento da Associação de Política Social, pois apontavam um descaso na utilização da teoria social, que privilegiava abordagens de forte caráter institucionalista e tinham como resultado soluções autoritárias, que não levavam em conta as classes sociais como agentes sociais na conformação dessas políticas. Alguns representantes da Associação, contudo, desviavam desse perfil, como é o exemplo de Karl Polanyi.

¹⁵ O termo política social foi introduzido por W.H. Riehl como título de seu trabalho “A história natural do povo como base para a política social alemã” (1851-1855), e a preocupação central do autor era a ameaça de ruptura da sociedade, associada às transformações trazidas pela industrialização. Cabe ressaltar que a condição de proletário na Alemanha era vista, na época, como horror, pois a idéia de trabalho ainda se vinculava à relação de servidão e não a uma recompensa monetária. Ver CAHAMAN, W. J. & SCMITT, C. O conceito de política social. *JSP*, v.8, nº. 1, jan, 1979.

¹⁶ CAHAMAN, W. J. & SCMITT, C. 1979. Op. Cit.

¹⁷ Este foi o principal teórico da legislação da seguridade social na Alemanha e tinha uma posição oposta aos liberais, que, ao pensar política social, consideravam apenas os aspectos econômicos. In: CAHAMAN, W. J. & SCMITT, C. 1979. Op. Cit.

A partir de então o conceito passou a ser utilizado como referência à ação social orientada para os problemas que afetavam a sociedade como um todo, na busca de realização de objetivos e metas cuja definição variava de sociedade para sociedade e de uma época histórica para outra.

Na literatura norte-americana, as primeiras aproximações teóricas ligavam políticas sociais a disfunções sociais. Segundo essas indicações, a busca de soluções práticas para os problemas sociais deveriam considerar não apenas a dimensão individual, mas um contexto social mais amplo, intentando o equilíbrio entre os objetivos da sociedade para, por fim, e de certa forma, estabelecer uma coesão social.

Na Inglaterra, o significado de *política social* toma rumos diferentes, já que o conceito de *welfare state* é uma referência central. T. H. Marshall, um clássico mundial na literatura sobre o tema, pensa política social diretamente referida à idéia de bem-estar social, tanto que, pra ele, política social é matéria de convenção e conveniência. Convenção, porque se estabelecem as áreas de ação governamentais a ser incluídas nos programas políticos (ou seja, o que são políticas sociais e o que não são), e conveniência dos atores envolvidos (Estado, classes etc) porque se define o objeto da ação (ou seja, quais são as prioridades)¹⁸.

O conjunto desses argumentos mostra que a idéia de *política social* está ligada à *proteção social*. Assim, política social seria um tipo de política cujo objetivo é garantir a contínua realização dos fins de uma determinada sociedade, tendo a segurança social um sentido mais amplo que, por exemplo, o da proteção individualizada dos habitantes de um mesmo território. Os serviços podem beneficiar indivíduos, mas não são, em si, pessoais.

A política social, como categoria política, não possui, porém, uma definição precisa. Aristóteles já afirmava que política é uma ação que tem sempre como referência o bem comum, entendido como interesse público. Partindo de uma visão histórica das questões sociais, as políticas sociais variam no tempo e no espaço e segundo critérios de estabelecimento de prioridades para a solução dessas questões, ou seja, o conceito de política social tem uma natureza relativa.

A política social envolve, minimamente, dois elementos: o conhecimento sistemático da sociedade e a idéia de organização social. As políticas de caráter social não

¹⁸ MARSHALL, Theodore. H. *Social Policy in the twentieth century*. London: Hutchinson, 1965.

refletem necessariamente um consenso final entre as forças e agentes sociais envolvidos e, embora integrem um campo próprio, não são independentes da política como um todo, com ela guardando relações de intercâmbio e interpenetração.

Nesse sentido, a política social, como direção da intenção com a qual o homem civilizado (moderno) enfrenta os processos sociais – vontade sócio-política – tem um elemento volitivo. Aliás, seu conteúdo é caracterizado mais precisamente como um esforço para manter a unidade societal.

Em consequência disso, a política social corporifica elementos de atenuação dos antagonismos de classe e da questão social daí derivada. A dimensão de sua ação envolve a garantia de um padrão de qualidade de vida para camadas sociais que não conseguem atingir esse patamar via (livre) mercado, que é assegurado por intervenções e políticas intencionais. Enfim, da forma como foi sendo historicamente configurada nos marcos da construção da sociedade capitalista industrial, a política social expressa uma preocupação com os interesses das camadas em desvantagem, com vistas à integração pela redistribuição.

Em função disso, aquilo que define política social é determinado por processos políticos, culturais e ideológicos particulares. A análise das políticas sociais deve, então, afastar-se do simples critério econômico (do que é ou não possível fazer com determinada quantia de recursos) e contemplar a dimensão histórica, observando qual o sentido das ações a serem implementadas, não sendo, por isso, possível resumir o conteúdo a que a política social está referida, pois sobre ela coexistem diversas definições, sob diversas vertentes teóricas.

As abordagens sobre políticas sociais estão ligadas à caracterização do padrão de proteção social, incluindo as teorizações sobre os tipos de *welfare state*. Vianna¹⁹ identifica, atualmente, três fontes explicativas de natureza diversa: a contextualista, a institucionalista e a política. Na vertente contextualista, estão situados os pluralistas e/ou marxistas, que buscaram a explicação para o surgimento da proteção social moderna na análise do contexto, particularmente na estrutura sócio-econômica. Aqui a política social é vista como

¹⁹ VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. In: CANESQUI, Ana Maria (org.) *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: UCITEC/ABRASCO, 1997. Série Saúde em debate nº107.

resultado das exigências da modernização, com seus conteúdos de industrialização, urbanização, transformação demográfica, etc.

Já os institucionalistas privilegiam os processos decisórios e organizacionais do aparato público, incluindo o comportamento das elites, a estrutura do Estado, o sistema e o regime político, para entender o momento de introdução das políticas sociais e suas transformações²⁰, enquanto os autores que se utilizam da vertente política buscam enfatizar o campo das relações de poder, do capital/trabalho, dos conflitos sociais e os partidos políticos como determinantes da origem e desenvolvimento das políticas sociais.

Para Viana, os estudos mais ricos foram aqueles que apresentaram um modelo explicativo multicausal, embasado nas três fontes, combinando vários elementos para explicar a política social em um determinado período histórico²¹.

Coimbra²², por sua vez, sistematiza diversas abordagens teóricas sobre o conceito de política social a partir de diferentes tipologias e mostra que, dentre os autores trabalhados, existem pontos comuns: todos concordam com a existência de variados tipos de pensamento sobre política social; todos reconhecem dois tipos polares, um com base de análise individualista, geralmente e na maioria das vezes associado ao liberalismo, e outro com base de análise coletivista, associado ao pensamento de Marx e à tradição marxista; e em todos há um pensamento intermediário, inclusos os social-democratas²³, reformistas, estrutural-funcionalistas²⁴ e os mais recentes teóricos da “terceira via”. Diante disso, as referências que se apresentam, tradicionalmente, como pólos paradigmáticos de entendimento da origem da política social são as abordagens liberal, marxista e social-

²⁰ Como referência dessa forma de abordagem na análise da política social brasileira, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça. a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

²¹ Como exemplos desse tipo de análise multicausal a autora cita RIMLINGER, Gaston. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, América and Rússia*. New York, London: John Wiley, 1971.

²² COIMBRA, M. A., “Abordagens Teóricas ao Estudo da Políticas Sociais”. In: ABRANCHES, Sergio. et al. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

²³ Dentre as possibilidades de abordagens intermediárias, a social-democrata foi a que ganhou mais atenção entre os progressistas ou defensores do welfare state. A vertente social-democrata não descarta a idéia - presente na vertente anterior - de que a igualdade fundamental requer socialização econômica.

²⁴ Esses poderiam ser classificados como social-democratas, próximo à definição de Grahman Room citado por Coimbra, ou pluralista, de acordo com a classificação do próprio Coimbra, argumentado por WERNECK VIANNA, Maria Lucia. *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998, pp.19-23.

democrata, as quais, embora essencialmente distintas, apresentam um determinado padrão de relacionamento entre capitalismo e bem-estar social.

O pensamento liberal clássico, que tem origem em Adam Smith, pensa o mercado como organizador da sociedade e promotor do bem-comum, na verdade o único meio de superar a desigualdade e os privilégios, tanto que a idéia de *laissez-faire* rejeita qualquer forma de proteção social além dos vínculos monetários. Por isso, o Estado deveria interferir o mínimo necessário ou correria o risco de asfixiar o processo equalizador da competitividade do mercado, propondo, em geral, os economistas liberais, apenas pequenas doses de regulamentação política e o máximo de liberdade para os indivíduos e os mercados, a fim de que se alcance a igualdade e a prosperidade.

No ponto de vista liberal, aquilo que se refere ao gozo dos benefícios da política social aparece vinculado ao desempenho do indivíduo no trabalho ou de seu ganho de renda, de sorte que uma política social só é considerada legítima quando garante apenas um mínimo de bem-estar, a princípio somente para aqueles que comprovem o estado de indigência. Nessa abordagem, não se admite o conceito de direitos sociais como o direito de ter acesso a bens públicos pelo simples fato de ser membro de uma determinada sociedade, mas só em função de seu “estado de pobreza”. Essa vertente de análise, na formulação de políticas sociais, reforça o individualismo, contrário ao coletivismo e à solidariedade social.

Outra característica da visão liberal sobre política social é o alto grau de mercantilização ou privatização dos “bens sociais”, como por exemplo, os serviços de educação e saúde, o que significa que sua produção e distribuição estão submetidas à lógica da concorrência e lucratividade. A política social, sob essa vertente, tende a ser residual, reduzindo-se ao amparo emergencial daqueles que se encontram nas piores situações de risco social perpetradas pelo mercado, com as políticas de assistência e de alívio da pobreza com papel central.

A visão liberal sobre política social não permaneceu estacionada desde o liberalismo clássico. Vários desdobramentos foram sendo estruturados em função das alterações do próprio pensamento liberal e do desenvolvimento da política social, sendo esse um dos tópicos a ser detalhado em item específico da tese, pois a versão atual do liberalismo sobre política social compõe parte fundamental da base teórica que tem inspirado a construção das atuais políticas. Merece, por isso, um capítulo a parte.

Quanto à abordagem marxista, Coimbra²⁵ afirma que, embora na obra de Marx não exista preocupação específica com política e bem-estar social, interpretações sobre a política social foram construídas a partir da análise que ele faz sobre o desenvolvimento do capitalismo. Coimbra ainda argumenta que essa ausência do tema política social na obra de Marx pode ser explicada, em parte, pelo fato de que, quando escreveu sua obra, nenhuma das modernas instituições de bem-estar havia sido erigida. Além disso, o principal motivo para a falta da discussão sobre política social na obra de Marx era a própria concepção que ele tinha da sociedade capitalista, vista como uma forma de organização social essencialmente oposta à idéia mesma de bem-estar social.

Para Marx, a idéia de bem-estar só se pode estabelecer como uma norma central quando o controle comunal sobre as condições de trabalho e de vida for firmada. Isso leva a concluir que tinha ele uma idéia totalizante de bem-estar, o qual somente seria atingido numa sociedade pós-revolucionária e pós-capitalista, o que explica o seu desinteresse pelas políticas de bem-estar no interior do capitalismo. Tal visão aparece claramente no livro co-editado com Frederick Engels, *O Manifesto Comunista*, no qual a “questão social” poderia ser interpretada como a contradição entre as classes, dada pela base material, construída pelas relações de exploração de uma classe (capitalista) sobre a outra (trabalhadora) e cuja solução não está disponível nos marcos do capitalismo.

Já em “*O Capital*”²⁶, na parte em que descreve o processo de regulamentação da jornada de trabalho na Inglaterra no século XIX, é possível interpretar essa regulamentação como exemplo de uma “política social”. É que tal conjunto de leis sobre a jornada de trabalho era considerado por Marx como produto da luta dos trabalhadores pela sua redução, as quais, embora possam representar conquistas imediatas importantes, só teriam sentido se vistas como etapas no embate político pela emancipação da classe laboral pela ultrapassagem da ordem capitalista. Isso mostra que Marx não acreditava numa possibilidade real de solução para a questão social dentro da sociedade capitalista, mesmo em direção a padrões distributivos mais benéficos aos trabalhadores.

Importa ressaltar que, no século XIX, aquilo que hoje se conhece como questão social não era diretamente identificada com a pobreza, mas com a “proletarização”, ou,

²⁵ COIMBRA, M.A. 1987, Op. Cit.

²⁶ MARX, Karl. *O Capital. crítica da economia política*. Livro I, volume 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

mais especificamente, com o trabalho situado e concebido na sociedade que se industrializava. Marx não trata da pobreza (ou pauperismo) diretamente, mas como parte de processos societários totalizantes, pois, na ocasião, o movimento na economia era tendencialmente de absorção de mão-de-obra, de modo que o problema mais ameaçador não era o desemprego, mas a desigualdade revelada pela miséria dos que trabalhavam. A pobreza era, então, entendida como resultado da situação do trabalhador assalariado na sociedade capitalista, que se consolidava.

Rousseau, no “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, de 1755, descreve-a a partir de uma ordem social em que os estratos são legalmente diferenciados. Ou seja, a base de produção da desigualdade nessa ordem societária era assegurada pelas leis de um Estado Absolutista²⁷, logo o enfrentamento da questão nesse patamar passava pela introdução dos princípios de igualdade formal, segundo os quais todos se tornam iguais perante a lei. O “Contrato Social”, de 1762, nasce, em parte, do reconhecimento dessa situação.

No século XIX, contudo, as bases de produção da desigualdade ainda não estavam claras, e Marx a interpreta como um problema de inserção na produção. Essa forma de exegese move completamente o ângulo da questão e a desigualdade passa a incorporar o elemento do trabalho assalariado.

Mishra, citada por Coimbra²⁸, afirma que Marx tem um raciocínio que aponta para a não naturalidade do bem-estar no interior do capitalismo, com um desenvolvimento em maior ou menor grau de bem-estar ligado à pressão exercida pela classe trabalhadora, noção esta que problematiza a política social. Na verdade, na passagem para o século XX, as idéias de Marx que podem ser associadas ao bem-estar e à política social foram simultaneamente preservadas e modificadas por autores marxistas.

²⁷ “Tal foi ou deveu ser a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram irremediavelmente a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, fizeram da usurpação sagaz um direito irrevogável e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram doravante todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria.”. Em “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, de 1755 citado por NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C.(org.) Os Clássicos da Política. Volume 1. 4ªed. São Paulo: Ática, 1993. Série Fundamentos, nº62, p.195.

²⁸ COIMBRA, M.A. 1987, Op. Cit, p. 87.

Segundo Coimbra²⁹, nos trabalhos formulados sobre política social por autores marxistas até a década de 1970, o conteúdo de problematização presente em Marx foi descartado, já que esses textos procuravam demonstrar que a referida política era *funcional* ao capitalismo. Ao contrário de Marx, viam a política social convivendo harmoniosamente com o capitalismo, de sorte que aquilo que Marx via como não natural e inesperado na ordem capitalista aparecia, agora, como complemento. Assim, na versão funcionalista do marxismo, as políticas sociais são indispensáveis para garantir a acumulação do capital, percebendo-as como respostas ao desenvolvimento econômico.

Mas nos anos 1970, estava presente, na literatura internacional sobre política social, a discussão sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social que, de forma geral, apresentava-se num tom pessimista tanto para progressistas quanto para conservadores³⁰. Isso facilitou o caminho para que uma intensa campanha de ataque violento às instituições de política social nos países centrais começasse a ser feita pelos neoconservadores, sugerindo, a partir daí, uma nova preocupação de autores marxistas em torno do tema.

Nessa nova investida, as antigas teses marxistas foram criticadas e vários autores marxistas incorporaram a *noção de conflito*, percebendo os modernos sistemas de proteção social como construídos no bojo dos movimentos coletivos e de luta de classes. Assim, a política social, além de vista como forma de cooptação dos trabalhadores para conter os conflitos sociais, também passou a ser encarada como “direito adquirido” pelos trabalhadores em sua luta.

Fleury³¹ apresenta trabalhos de diversos autores marxistas sobre política social que a consideram como resultado da luta de classes, apresentando algumas proposições analíticas: a cidadania é vista como mediação necessária, mas insuficiente, para explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas sociais, que podem ser tidas como formas de gestão estatal da força de trabalho que encontra na dinâmica capitalista seus limites e possibilidades. Incorporando Gramsci e seus seguidores, esses estudos expõem a política social como estratégia de luta pela hegemonia, cujo formato e conteúdo são definidos no

²⁹ Idem, p.91 e seguintes.

³⁰ Um balanço sobre a literatura internacional e seus principais argumentos na década de 1980 ver DRAIBE, Sônia, e HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº6, vol.3, fev. 1988.

³¹ FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

processo de enfrentamento das classes em confronto, a partir da capacidade de articulação de conteúdos supraclassistas e seus projetos de direção da sociedade. As políticas sociais surgem ainda como materialização de uma dada correlação de forças cuja institucionalidade construída remonta a um aparato político-administrativo prestador de serviços.

A abordagem social-democrata tem origem teórica fundamentada nos precursores da moderna social-democracia que, segundo Aloísio Teixeira³² são os “revisionistas” de Marx, na Alemanha, particularmente a partir de Bernstein³³, e os fabianos ingleses, principalmente Sidney e Beatrice Webb. Tais análises trazem respostas a novos desafios e questões que estavam colocados para o movimento socialista e operário no último quartel do século XIX, os quais englobavam os problemas de interpretação das transformações estruturais sofridas pelo capitalismo na ocasião, especialmente se levada em conta a dramática realidade social da época. A insatisfação intelectual que geravam essas condições não podiam ser satisfeitas por propostas utópicas ou anarquistas.

A social-democracia pode ser considerada uma dissidência do socialismo e tem sido, segundo Przeworski³⁴, a forma predominante de organização dos trabalhadores sob o capitalismo democrático. A constituição de partidos socialistas nos principais países capitalistas nas últimas décadas do século XIX³⁵ colocou a alternativa social-democrata num lugar significativo. A oposição entre reforma ou revolução estava no centro das discussões da esquerda marxista.

A escolha passou a ser, então, entre a ação ‘direta’, via revolução ou confronto, e a ação ‘política’, via instituições. A social-democracia se caracteriza pela escolha da última opção, que defende que a democracia política proporcionaria aos trabalhadores a oportunidade de defender alguns de seus interesses, e a política eleitoral se torna um mecanismo pelo qual todo indivíduo, como cidadão, poderia reivindicar seu direito a bens e

³² TEIXEIRA, Aloísio (org.). *Utópicos, heréticos e malditos. os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 323.

³³ A figura intelectual de Eduard Bernstein (1850-1932) tem centralidade na origem do debate. Tendo entrado para o Partido Social-Democrata Alemão no momento em que as leis anti-socialistas eram vigentes, emigrou para Suíça e depois para Londres e, com o apoio de Engels, publicou uma série de artigos em que argumentava sobre os problemas do socialismo e as tarefas da social-democracia, tendo a oportunidade de dialogar com intelectuais socialistas ingleses, a Sociedade Fabiana. Ver TEIXEIRA, A. 2002. Op. Cit. p.317 e seguintes.

³⁴ PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

³⁵ Partido Social-Democrata Alemão, em 1869, e outros que se seguiram daí: Partido Social-Democrata dos Operários Suecos; Partido Trabalhista Norueguês. Ver PRZEWORSKI, Adam. 1989. Op. Cit.

serviços. Ao contrário dos capitalistas - que têm condições de buscar a realização de seus interesses no decorrer da atividade cotidiana dentro do sistema de produção -, os trabalhadores só podem reivindicar seus direitos coletivamente e de forma indireta, donde se conclui que a participação política era necessária para a efetivação dos interesses dos trabalhadores, que estavam, visceralmente, vinculados à socialização econômica.

Importantes resultados eleitorais dos partidos operários e socialistas ajudaram a reforçar a idéia de que a democracia representativa deveria tornar-se, para os social-democratas, o meio e o objetivo para se atingir uma futura sociedade socialista³⁶. Na Inglaterra, o movimento fabiano, através da Sociedade Fabiana, tinha, desde o seu início, como estratégia um “socialismo democrático” que pudesse ser alcançado sem traumas e revoluções, tanto que Sidney Webb afirmava que o socialismo e a democracia eram inseparáveis e que a democratização deveria ser o objetivo principal da luta dos social-democratas. Se isso fosse alcançado, a sociedade avançaria paulatinamente ao socialismo.

A Inglaterra vivia, no final do século XIX, os efeitos negativos da “Grande Depressão” e, dentre as piores mazelas, estava o desemprego, cujas *Poor Laws* não eram mais consideradas efetivas, o que concorria para o crescimento das idéias de reforma social e mesmo socialistas, ainda que ambíguas. Ademais, as classes dominantes européias, refeitas do “susto” com os levantes de 1848, passaram a implementar novas políticas no campo da educação, da seguridade, da saúde e das relações de trabalho, que significavam avanços no campo dos direitos sociais³⁷.

Esping-Andersen³⁸ também cita as reformas conservadoras para explicar o avanço da social-democracia. Para ele, embora essas reformas possam ter sido motivadas apenas pelo desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores, tornaram-se depois de introduzidas, contraditórias, pois o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando a classe laboral disfruta de direitos sociais, uma vez que o salário social reduz a dependência ao mercado. Logo, argumenta o autor, a política social, sob essa perspectiva, introduz um elemento de natureza diversa na economia política

³⁶ Idem, p.29.

³⁷ TEIXEIRA, Aloisio. 2002. Op. Cit, p.25.

³⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)* n° 24, 1991, p.89.

capitalista: “é um cavalo de Tróia que pode transpor a fronteira entre capitalismo e socialismo”.

Ao adotar o reformismo parlamentar como estratégia dominante em relação à igualdade fundamental de base sócio-econômica, a social-democracia baseou-se em dois argumentos: de um lado, afirmava que os trabalhadores precisam de recursos sociais, como saúde e educação, para participar efetivamente como cidadãos socialistas; de outro, asseverava que a política social é não só emancipadora, mas também uma pré-condição da eficiência econômica³⁹, embora defenda também que existe um valor estratégico nas políticas de bem-estar, porque “a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder”.

Para Esping-Andersen, a social-democracia inspira uma das principais vertentes de análise da política social e do welfare state, ao afirmar que a mobilização de classe no sistema parlamentar é um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade⁴⁰.

A abordagem sobre política social que norteia este estudo incorpora características de diferentes aproximações, privilegiando as transformações recentes nas políticas sociais, entendendo-as como parte do desenvolvimento capitalista recente que expressam manifestações da questão social contemporânea. No mesmo movimento, engloba o Estado como entidade por excelência para regular e responder a tais manifestações e entende que, ao fazê-lo, esse Estado amplia – tanto nacional quanto internacionalmente – as formas de enfrentamento das questões sociais, atribuindo-lhes um caráter geral e universal, ainda que com forte tom liberal.

Considera-se ainda a transformação nas relações entre Estado e economia, particularmente no que se refere à globalização e suas implicações para as mudanças na estrutura dos Estados (capitalistas ou em desenvolvimento), compreendendo as alterações nas características gerais do padrão de proteção social como resultado e resultantes simultâneos dessas relações.

Parte-se, na verdade, do argumento de que as políticas sociais construídas sob o atual padrão de relações econômicas internacionais e processos políticos contemporâneos

³⁹ Idem, p.89.

⁴⁰ Ibidem, p.89/90.

reproduzem e até exacerbam, em sua maioria, o sistema de desigualdades predominante entre regiões, países, classes, grupos e indivíduos, tendo sido esvaziadas de grande parte de seu conteúdo social-democrata.

PARTE I
DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA, POLÍTICAS SOCIAIS
E ALÍVIO DA POBREZA

CAPÍTULO I

ALÍVIO DA POBREZA NOS PRIMÓRDIOS DO CAPITALISMO: REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E MARCOS ANALÍTICOS SOBRE A ORIGEM DO ALÍVIO DA POBREZA

Qualquer ensaio sobre pobreza parece autojustificar-se. Mas, diante do testemunho da história, é um erro discutir a pobreza exclusivamente do ponto de vista ético, embora isso seja importante e fundamental e os princípios éticos devam ser compatíveis com uma posição científica. Na verdade, um esquema geral de análise das iniciativas de combate à pobreza deve contemplar, em uma dimensão histórica, portanto espaço-temporal, as condições de sua emergência, a dinâmica de seu desenvolvimento e as contradições e tendências de seu desdobramento político-institucional.

Pensar o combate à pobreza na contemporaneidade não é tarefa fácil. Não apenas pela vasta literatura existente, mas pela própria natureza da noção de pobreza, que tenta abranger as adversidades atuais. Um dos maiores desafios parece ser ultrapassar os simplismos dos aparentes números gritantes de pobres do mundo, libertar-se das amarras das técnicas das medições e índices de pobreza e enveredar pelo caminho teórico-filosófico, para tentar revelar qual o sentido do conteúdo essencialmente político das ações de combate à pobreza na realidade de hoje.

Como ponto de partida, imprescindem os argumentos de Piven & Cloward⁴¹ de que o combate ou alívio da pobreza possui vários usos na regulação do comportamento político e econômico dos pobres. Segundo os autores, a chave para entender o significado das ações de alívio da pobreza ou auxílio aos pobres está em sua função principal, a de manter a ordem econômica e política, já que sugerem que os arranjos de alívio são iniciados ou expandidos em ocasiões de desordem civil provocada pelo desemprego em massa e são contraídos quando a estabilidade é restaurada. Ou seja, as iniciativas de alívio são cíclicas e

⁴¹ PIVEN, Frances Fox E CLOWARD, Richard A. *Regulating the Poor: The functions of Public welfare*. Vintage Books, New York, 1971.

mais ou menos restritivas, dependendo da natureza dos problemas de regulação social que os governos devem conter.

Na visão dos autores, os arranjos de alívio estão organicamente ligados aos econômicos, sendo sua principal função a de regular o trabalho, o que fazem de dois modos:

1) Os esquemas de alívio são ordinariamente iniciados ou expandidos quando uma grande massa desempregada leva a explosões de tumultos, absorvendo-a ou controlando-a o suficiente para restaurar a ordem, de modo que assim que as turbulências vão cessando, o sistema de alívio se contrai, expelindo aqueles necessários para povoar o mercado de trabalho reestruturado e baixar os salários;

2) O alívio também serve para regular o trabalho neste novo estágio, de sorte que idosos, desabilitados, insanos e outros que não servem mais como força de trabalho produtiva socialmente necessária são relegados ao rol dos programas de alívio, com tratamento propositadamente degradante e punitivo para fazer com que as massas trabalhadoras inseridas nos termos produtivos formais tenham cair no pauperismo e ter que depender de tais esquemas.

Esses movimentos de expansão e contração do alívio acompanham os ciclos de crise e instabilidade das economias capitalistas⁴². Aliás, os autores reconhecem que a tendência histórica, ao longo do século XIX e até os anos 1960 do século XX, foi a de ampliar o sistema público de bem-estar através de medidas e programas de distintas naturezas e para vários segmentos. Contudo, a maioria das atividades de bem-estar social não foi direcionada diretamente aos pobres, precisamente porque têm pouca influência política.

A elegibilidade via renda ou capacidade contributiva para ter acesso aos esquemas de proteção social e promoção de bem-estar deixou de fora muitos trabalhadores com baixa renda ou que ocupavam funções consideradas “informais” – como os rurais e domésticos, por exemplo. Para esses, eram elaborados os esquemas de alívio da pobreza, que podem ser públicos estatais, privados, filantrópicos ou, como acontece na maioria dos casos, um misto das três dimensões.

⁴² PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p.3.

Piven e Cloward partem da idéia de que os problemas com o controle do trabalho são inerentes às sociedades humanas, que necessitam de contribuições produtivas de seus membros para continuar existindo, e desenvolvem mecanismos para assegurar que essas contribuições sejam feitas, historicamente, pela mudança da forma e do conteúdo das ações.

Numa sociedade baseada na economia do “livre” mercado, tais mecanismos reforçam termos nos quais diferentes classes e segmentos sociais são voltados para diferentes tipos de trabalho. Na verdade, os esquemas de alívio da pobreza são iniciados ou expandidos para lidar diretamente com grandes deslocamentos do sistema de trabalho na sociedade capitalista que potencialmente levam à desordem política e civil em massa, sendo indiretamente utilizados como mecanismos de condução dessa população pauperizada a determinado tipo de comportamento econômico e político.

Pode-se, então, especular que as iniciativas de combate à pobreza estão relacionadas à manutenção das desigualdades sociais e econômicas desde os primórdios do capitalismo. Barrington Moore⁴³, ao refletir sobre as causas da miséria e os propósitos para eliminá-la, argumenta que as questões que mais despertam as “paixões humanas”, especialmente em épocas de grandes mudanças, têm-se referido às formas como seres humanos deveriam ser tratados como meios e como fins. O autor trabalha com uma concepção de natureza unitária da miséria, partindo da premissa de que os seres humanos não desejam uma vida de sofrimento, pelo menos não como próprio “destino” intencional e afirmando que as sociedades humanas têm como princípio básico de organização eliminar o sofrimento inútil ou desnecessário.

Para o autor, o sofrimento não é um valor em si, pois qualquer que seja sua forma manifesta – a pobreza, por exemplo – é considerada um custo, e o sofrimento desnecessário, tem um custo maior ainda. De forma geral, a oposição ao sofrimento constitui um ponto de vista que transcende diferentes culturas e épocas históricas, mas, em qualquer momento histórico a sua percepção e a de suas causas e possíveis remédios proporciona as bases para definir padrões de relações de poder. Ou seja, as tendências históricas determináveis que afetam a forma específica desses constantes esforços humanos para lidar com o sofrimento e suas causas estão articuladas aos processos políticos, aos

⁴³ MOORE, BARRINGTON JR. *Reflexões sobre as causas da miséria humana e sobre certos propósitos para eliminá-las*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

sujeitos históricos envolvidos e às diferentes percepções que esses sujeitos apresentam em seus respectivos discursos.

Nas sociedades letradas, continua Moore, existem grupos ou segmentos que controlam os meios de violência e coerção contra outros grupos internos ou outros povos ou sociedades. Esse monopólio legítimo, como afirma Weber, é calcado em várias justificativas, que formam a base de legitimidade e autoridade dessas “classes hegemônicas”, conferindo-lhes o direito de extorquir um excedente econômico da população subjacente e transformar o acúmulo de seu resultado naquilo que se classificaria como “civilização”⁴⁴. Os aparelhos institucionais do Estado e seu aparato militar tornam-se parte integrante da manutenção da paz e da ordem social.

Os princípios de organização social, portanto, sob essa perspectiva, estão organicamente ligados aos interesses materiais, ou melhor, à riqueza socialmente produzida e à forma de sua distribuição e utilização. Tais princípios, embora apresentem padrões estáveis de cooperação e hostilidade engendrados nas instituições e culturas das estruturas das relações sociais, não são imutáveis, mas historicamente modificáveis em função dos diferentes objetivos perseguidos por diferentes grupos. É a relação estrutural entre as partes envolvidas que vai proporcionar propriedades distintivas a determinado sistema de organização social.

Pode-se, historicamente, observar que, em muitos casos, o monopólio da violência é utilizado não para minorar os sofrimentos advindos de determinada forma de associação ou de outras causas diversas, mas como instrumento para garantir ou sustentar uma “ditadura educacional” ou para criar uma nova variedade de seres humanos e arranjos sociais. Para Moore, “a humanidade pode esperar oscilar entre as crueldades da lei e da ordem e as crueldades decorrentes da sua mudança”⁴⁵, o que em outras palavras, quer dizer que o papel do exercício da crueldade – do monopólio da violência de determinados grupos sobre outros - é sustentar ou subverter uma ordem social específica para a manutenção de seu exercício de poder.

Em relação à fome, à pobreza e ao trabalho como formas de opressão e sofrimento humanos, Moore afirma que não se trata de fenômenos que derivam de uma situação de

⁴⁴ RIBEIRO, Darcy. *O Processo Civilizatório. etapas da evolução sociocultural*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

⁴⁵ MOORE, Barrington, 1974. Op. Cit., p.58.

escassez, haja vista que a humanidade atingiu um patamar de conhecimento técnico suficiente para resolvê-la. Contudo, uma enorme proporção da população continua verdadeiramente “faminta” (ou pobre, no sentido mais geral), particularmente nas áreas economicamente “menos desenvolvidas” do mundo. Então, se se conquistou tecnologicamente a capacidade de eliminar a escassez como fonte principal de miséria e opressão, parece justo considerar que a continuidade da fome e da pobreza como parte do sofrimento humano generalizado tenha uma causa necessariamente política, determinada pela competição para a apropriação da riqueza socialmente produzida.

Piven & Cloward⁴⁶, corroboram a tese de Moore e esclarecem que as sociedades impelem a maior parte de seus membros para o trabalho, a fim de produzir bens e serviços que sustentem a comunidade, bem como definem os tipos de trabalho que seus membros realizam ou devem realizar e as condições sobre as quais devem fazê-lo, consolidando o que comumente se chama de divisão social do trabalho. Algumas vezes, a autoridade de impelir a população ao trabalho é dada pela tradição (cultural, religiosa, etc) e em outras está calcada na burocracia das agências de um governo central. No capitalismo, contudo, a principal forma de encaminhar os indivíduos ao trabalho são os mecanismos de mercado, definidos como um conjunto promessas de recompensas ou penalidades financeiras que motivam homens e mulheres a trabalhar e assegurar suas habilidades ocupacionais.

O princípio básico dos arranjos econômicos capitalistas é a mudança. Por ela, a economia é mantida em constante fluxo, tanto na busca por novos mercados, quanto por métodos mais baratos de produção e distribuição, que garantam taxas de acumulação e lucratividade crescentes. Tais mudanças criam contínuas necessidades de alterações nos poderes humanos - os trabalhadores precisam recorrentemente adquirir novas habilidades, mover-se para novas localidades, criar um conjunto de pessoas “novas” a ser preparadas para preencher novos campos ocupacionais.

Num sistema produtivo assim mutante, as regras de trabalho não podem, em razão dessa fluidez, seguir a tradição, nem ser deixadas sob a responsabilidade exclusiva de um governo central. O controle das pessoas e de suas respectivas capacidades de trabalho é feito da mesma forma como o dos bens de capital: pelo sistema do “livre” mercado. Sob o capitalismo, o potencial distributivo social é, originariamente, na maior parte, resultado de

⁴⁶ PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit.

incentivos monetários (lucros, salários) ou perdas (ou ainda ameaça de não recebê-los). Em função disso, as pessoas são mais ou menos induzidas ou a mudar ou se adaptar.

Piven & Cloward⁴⁷ também ressaltam que as mudanças contínua nos requisitos e processos de trabalho significam, em algum momento, que alguns grupos ou segmentos populacionais inteiros são deixados desempregados ou em *stand by*, à espera de um novo tipo de encaixe na estrutura produtiva.

Isso era mais difícil de acontecer nas economias de subsistência, nas quais a produção era voltada para as necessidades, e a força de trabalho correspondia à quase totalidade da população. Mas no capitalismo, cuja produção é dirigida à troca, o trabalho é condicionado pelas demandas da acumulação de riquezas, associado à concentração e centralização, e tem como resultado o desemprego como um fator permanente na economia. De forma geral, mudança, flutuação e desemprego são fatores crônicos no capitalismo⁴⁸.

Embora muitas mudanças sociais sejam resultados de causas diversas – desastres naturais, fatores demográficos, etc –, a esses distúrbios o capitalismo adiciona flutuações extremas na produção e distribuição, conduzindo a modificações e precipitações nos requisitos para o trabalho de grandes contingentes populacionais. Em períodos de depressão ou rápida modernização econômica, vários segmentos populacionais podem até se tornar obsoletos, pelo menos temporariamente, ocasiões essas que não significam que os mecanismos de mercado tenham entrado em colapso, mas que não são suficientes para, por si sós, compelir as pessoas a abandonar um tipo de trabalho e viver de outro. Tais pessoas

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Em trabalho anterior, foram, nesse sentido, desenvolvidos argumentos mais detalhados, o que não cabe prolongar aqui. Mas, como ilustração transcreve-se: “(...) para se entender a complexa relação que existe entre progresso técnico, crescimento econômico e nível de emprego, deve-se ter em conta que: o capitalismo é um sistema em que a produção mercantil se generalizou; nesse sistema, o que move o capitalista é a busca permanente do lucro; para alcançar seu objetivo, o capitalista busca incessantemente a inovação técnica, como forma de reduzir seus custos de produção; a concorrência se incumbe de generalizar esse movimento para todos os capitalistas de um mesmo ramo e por todos os ramos da economia; o aumento da produtividade, que implica a inovação técnica, aumenta a composição orgânica e técnica do capital, ou seja, o valor do capital constante face ao capital variável e o volume de meios de produção face ao número de trabalhadores; a combinação dos processos de concentração e centralização de capitais, com o aumento da composição do capital, técnica e orgânica, cria uma população trabalhadora supérflua, que se constitui como exército industrial de reserva para o capital; a diminuição da relação entre o número de trabalhadores e a quantidade de capital adiantado não significa necessariamente desemprego; o nível de emprego é determinado pelo ritmo da acumulação — aumenta quando esse se acelera, diminui em caso contrário”. In: MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, novembro/2000, pp.19-20.

são, a princípio, deslocadas, tornando-se parte do excedente da força de trabalho delineado pelas contínuas alterações no mercado laboral.

Para Piven & Cloward⁴⁹, na história dos sistemas de mercado ocidentais as pessoas não se adaptam prontamente aos drásticos métodos de alteração ao trabalho e às novas formas de sociabilidade que daí derivam. Na maioria das vezes, elas resistem, continuando a viver da forma habitual. O processo de ajustamento humano a essas mudanças econômicas que têm gerado massas de desempregados e desorganização do trabalho traz consigo a necessidade de regulação do comportamento civil nas sociedades. Porém, essa regulação é, ao mesmo tempo, intimamente dependente dos arranjos ocupacionais estáveis, pois as atividades e modos de vida são estruturados na medida em que as pessoas são fixadas em posições de trabalho, com cada comportamento e atitude moldados por recompensas ou penalidades monetárias.

O desemprego em massa não permite essa estratégia, desprendendo as pessoas das regras nas quais são controladas e reguladas. E, quando esse desemprego em massa persiste por um longo tempo, tal como acontece atualmente, ocorre uma diminuição da capacidade das instituições de intimar e impelir a manutenção de determinados padrões de comportamentos econômico, político e civil.

É claro que se um grande número de pessoas é repentinamente impedido de atuar em suas ocupações habituais, a estrutura social é, na totalidade, enfraquecida, podendo, inclusive, entrar em colapso. Tal ameaça estrutural à ordem se manifesta de diversas formas e em várias dimensões: por exemplo, sem trabalho, as pessoas tendem a ter enormes dificuldades de formar ou manter arranjos familiares estáveis ou criar laços comunitários de solidariedade e proteção, de modo que se esse deslocamento se generaliza, a legitimidade da ordem vigente é questionada em muitos sentidos, pelo aumento da violência e da criminalidade, por protestos em massa, mediante conflitos civis etc, constituindo uma situação de instabilidade que põe em risco os arranjos econômicos e sociais existentes.

Sob essas circunstâncias, o cuidado com os destituídos ou o alívio da pobreza é iniciado ou expandido. Aliás, os modernos sistemas de alívio ocidentais surgiram, segundo Piven & Cloward⁵⁰, nas turbulências das massas, que eclodiram durante a longa transição

⁴⁹ PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit.

⁵⁰ Idem.

do feudalismo para o capitalismo, no início do século XVI. Como resultado do declínio dos índices de mortalidade do século anterior, a população européia cresceu rapidamente, junto com a mendicância e a circulação dos pobres, daí que para lidar com esses fenômenos considerados como ameaças, muitas localidades construíram legislações severas contra a vagabundagem⁵¹, tanto que as punições, em algumas delas, vinham acompanhadas de provisões para o alívio dos “pobres vadios”⁵².

Em 1523, Martin Luther publicou na Alemanha, um detalhado esquema de alívio, que proibia a mendicância e criava uma cesta para ajudar os idosos, fracos e pobres que tinham trabalhado na agricultura, mas não podiam mais sustentar-se pelos próprios meios. Em 1530, os esquemas de alívio foram direcionados para cada municipalidade, que se tornava responsável pela manutenção de seus pobres⁵³.

Lyon, uma cidade francesa que iniciou os arranjos de alívio ainda no século XVI, também enfrentou nessa ocasião um rápido crescimento populacional e uma instabilidade econômica associada à transição para o capitalismo. Em 1500, tinha uma população que se tornou próspera no comércio e manufatura, mas praticamente dobrou até 1540, fenômeno inimaginável na época. Ademais, nem toda a população foi incorporada ao mercado local, e a prosperidade não foi contínua.

Em 1534, foi criado um corpo central da cidade de Lyon para controlar todos os donativos. Estabeleceu-se, por uma *survey* feita de casa em casa, uma lista de necessidades e asseguraram-se tíquetes aos que necessitavam de ajuda. Os doentes eram enviados ao hospital para cuidados médicos, e a mendicância sumariamente proibida⁵⁴, ocorrendo que, por volta de 1550, cerca de 10% da população da cidade recebia tíquetes de alívio, e o número de pacientes do hospital para os pobres triplicou. Com aproximadamente dois anos do estabelecimento do esquema de alívio em Lyon, o rei Francis I ordenou que toda paróquia na França deveria registrar seus pobres e prover um fundo de contribuição para os impotentes⁵⁵.

⁵¹ Ver também como referência CASTEL, Robert, 1998. Op. Cit.

⁵² Antes mesmo do século XVI, os magistrados de Basel definiram 25 categorias de mendigos, juntamente com as punições apropriadas, o que não foi suficiente para conter a mendicância. PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p.8.

⁵³ Idem, p.9.

⁵⁴ Ibidem, p.9.

⁵⁵ Ibidem, p.11

Na mesma ocasião, emergia um novo estado relativo de destituição. Na Alemanha, Noruega, Suíça, Inglaterra, França e Escócia, um novo esquema de provisões sistematicamente organizadas em âmbito local se estava estabelecendo por algum órgão do governo, para todos aqueles que necessitavam de auxílio por causa de sua “destituição”⁵⁶.

Na Inglaterra, nos anos finais do século XV, a emergência de um rol de indústrias manufatureiras começou a transformar os arranjos econômicos e sociais, antes governados pela predominância da agricultura, sendo que entre 1488 e 1489, alguns conflitos civis já eram relatados⁵⁷.

No início do século XVI, o governo nacional inglês moveu-se no sentido de conter essas turbulências e começou a substituir os arranjos paroquiais de caridade por um sistema nacional de alívio em rede. Em 1531, o Parlamento decretou que os oficiais locais deveriam procurar e registrar os destituídos considerados impotentes para o trabalho e dar a eles um documento autorizando-os a pedir esmolas. Em 1536, ainda sob Henry VIII, uma lei exigia que as paróquias locais cuidassem de seus destituídos e estabelecessem procedimentos para coletar e administrar donativos para os propósitos oficiais locais, com o rei começando, no mesmo ano, a expropriar monastérios para assegurar o controle secular da caridade. Com esses desenvolvimentos, as penalidades por mendigar tornaram-se mais severas⁵⁸.

Em 1572, a mendicância atingiu proporções alarmantes. Nesse ano, a responsabilidade local pelo alívio passou a ser direcionada pelas famosas *Poor Laws*⁵⁹, ou Leis dos Pobres, unificadas, pela rainha Elizabeth, em 1601, as quais estabeleciam, como meio para financiar o cuidado com os pobres, uma taxa local, e requeriam que a justiça os supervisionasse para servirem, pacificamente, às suas respectivas comunidades. Em outubro de 1597, o Parlamento inglês editou atos que esclareciam e sistematizavam a

⁵⁶ Ver para maiores detalhes MOLLAT, Michel. *Os Pobres na Idade Média*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

⁵⁷ PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p.13.

⁵⁸ Idem, p. 14 e 15. Vale ressaltar que o rei, seu Conselho e o Parlamento criaram leis relacionadas aos pobres cujo caráter era oposto ao significado dado pela Igreja Medieval - o de que essas atividades derivavam de uma obrigação cristã para aliviar o sofrimento dos pobres de Deus. O rei e a nobreza tinham em mente manter a ordem, ou a ordem existente, em que uma hierarquia social entre governantes e governados deveria ser garantida.

⁵⁹ As Leis dos Pobres envolviam um conjunto de regras que se aplicavam às pessoas que não se encaixavam no mercado de trabalho, como idosos, inválidos, crianças carentes e desocupados voluntários e involuntários. Para maiores detalhes sobre a história da regulamentação das *Poor Laws* ver POLANYI, Karl. *A grande transformação. as origens de nossa época*. 6ªed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. O autor as considera como um conjunto regulatório pré-capitalista, o que distoa da análise de PIVEN & CLOWARD aqui abraçada.

operacionalização das provisões para o alívio dos pobres, especialmente os sistemas de taxação, e a prática de criar, para eles, responsabilidades e deveres (condicionalidades)⁶⁰.

Nesse período, os mecanismos paroquiais de alívio entraram em desuso, e o esquema do governo parecia ter estabilizado os levantes civis. Mas a depressão nas confecções de roupas em 1620 foi seguida do aumento de preços em 1621 e 1622, provocando novos conflitos e insurreições, devido ao que o Conselho Privativo estabeleceu uma Comissão Especial encarregada do reforço das *Poor Laws* e, em 1630, os esquemas de alívio expandiram-se enormemente. Com a chegada de um período de guerras civis, o alívio foi novamente reduzido, pois a parte excedente da população rural foi incorporada ao exército, seguindo-se um longo tempo de contração desses esquemas.

Em meados do século XVIII, o aumento da população, o avanço da urbanização e o crescimento da manufatura expandiram os mercados para produtos da agricultura, especialmente cereais para alimentar a população citadina e lã para prover as manufaturas têxteis. Esses novos mercados, aliados à introdução de novos métodos de cultivo, levaram a mudanças em larga escala na agricultura.

Durante os deslocamentos massivos na agricultura no final do século XVIII, os arranjos de alívio foram novamente reativados e expandidos na Inglaterra, pois a maioria da população inglesa campesina perdeu suas terras e, no lugar do cultivo para subsistência, um sistema tripartido (proprietários de terras, arrendatários e trabalhadores rurais) se constituiu. A vasta maioria das pessoas era proletária⁶¹, sem terra, contratados durante o ano pelos arrendatários, com sua margem de subsistência advindo, contudo, das terras comuns, nas quais plantavam, criavam animais e barganhavam suprimentos para complementar as rendas. Como o uso comum das terras era parte de uma cultura inglesa comunitária, formada por vilarejos e fundamentada num forte sentido de vínculo e orgulho local, esses arranjos foram desmanchados e as “desordens” provocadas levaram a uma nova expansão do alívio.

Esse processo de deslocamento acelerou-se após 1750 e, por volta de 1850, mais de seis milhões de acres de terras comuns – ou um quarto do total de terras aráveis – foram consolidadas como propriedade privada, prioritariamente voltadas para a produção de

⁶⁰ PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p.16.

⁶¹ Despossuído, se considerarmos o sentido marxiano do termo.

grãos. Metade delas se viu cercada entre 1760 e 1800, período no qual o nível de atos parlamentares de “cercamentos” foi muito maior que nos quarenta anos anteriores, significando eles, para a maior parte dos agricultores, o comprometimento do meio de sua subsistência e de suas famílias, ou seja, a privação da principal fonte de alimento.

Simultaneamente, novos mercados eram estimulados e a agricultura se foi tornando, cada vez mais, um “negócio”. Os proprietários de terra demandavam dos arrendatários aumentos de produção sempre maiores, e estes exigiam dos trabalhadores rurais resultados medidos, mais e mais em termos de cálculos financeiros. Isso, especificamente, acarretou uma mudança da relação mestre-servo para uma empregador-empregado, mas em termos mais severos no que se refere ao controle dos resultados do trabalho ⁶².

Como o deslocamento rural e a expansão industrial não aconteceram no mesmo ritmo nas mesmas áreas, em cada caso de mudança drástica da vila para o sistema de fábrica, uma completa desestruturação se configurava. No longo intervalo em que as pessoas eram forçadas a sair de suas terras e não eram plenamente absorvidas nas fábricas, muitos permaneciam no país como vagantes virtuais, enquanto outros migravam para as cidades e somavam-se às massas pauperizadas, sendo submetidos às vicissitudes das rápidas altas e baixas do mercado.

Nenhuma dessas mudanças se deu sem resistência dos pequenos fazendeiros e trabalhadores artesãos, forçados a encaixarem-se em outro modo de vida, até mesmo fora de suas vilas. Seus protestos, porém, não foram suficientes para conter os processos de constituição do “livre” mercado, de sorte que uma solução para essa “desordem” civil – ao mesmo tempo, uma ameaça política - era necessária, e a resposta foi o estabelecimento e a expansão do alívio da pobreza.

Como essas condições não resultam de um colapso do mercado, mas da dinâmica de sua própria expansão, que leva recorrentemente grandes massas à destituição e ao desemprego, o alívio da pobreza é construído para amortecer as consequências turbulentas do processo, expandindo-se no sentido de absorver e disciplinar os trabalhadores precários e deslocados, apoiando a reestruturação do mercado de trabalho com subsídios e garantindo condições que impelem a certos padrões de comportamento produtivo, político e civil.

⁶² PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit, pp.17-8.

Por isso, a institucionalidade correspondente a essas iniciativas deve ser capaz de exercer controle sobre os pobres. Segundo Piven & Cloward, qualquer instituição que distribui recursos de que homens e mulheres dependem para sobreviver pode facilmente controlá-los, ou seja, a ocasião de conceder assistência vital pode tornar-se propícia para inculcar uma certa ética laboral, e forçar um determinado tipo de trabalho e modo de vida para aqueles que representem um risco em potencial.

Citando mais uma vez os destituídos de Lyon, argumentam Piven e Cloward⁶³ que, após identificados e registrados, os declarados elegíveis para receber a ajuda foram observados e controlados, sendo proibidos de gastar o dinheiro em tavernas ou jogos de cartas, tanto que fiscais faziam visitas surpresa em suas casas, muitas vezes à noite, à busca de evidências de promiscuidade e imoralidades. Mais importante ainda foi o esforço para redirecionar os pobres empregáveis de Lyon no conjunto da força de trabalho: escolas foram criadas para ensinar às crianças pobres a ler e escrever e os meninos eram aprendizes das novas indústrias. A cidade subsidiava novos donos de manufaturas para que treinassem as crianças pobres e qualquer um considerado empregável que mendigasse era forçado a trabalhar nas tarefas mais árduas e severas, com jornadas muito estendidas.

Embora os autores afirmem a existência de variações históricas e locais entre os arranjos de alívio, no geral a imposição do trabalho é consumada de duas formas, que aparecem simultaneamente articuladas:

- 1) O trabalho é fornecido pelo setor público, estratégia que tende a ser usada durante as depressões nos negócios, quando a demanda por trabalho na área privada sofre uma queda⁶⁴;

⁶³ Ibidem, pp.23-4.

⁶⁴ O uso massivo de trabalho público sob esquemas de alívio já foi utilizado em várias ocasiões: nos Estados Unidos, por exemplo, durante os anos de 1930, quando milhões de desempregados foram subsidiados pelo programa *Works Progress Administration*, 3,5 milhões de pessoas que recebiam alívio direto foram colocadas para trabalhar com um “seguro-salário” – num valor maior que os benefícios do alívio direto, mas menor que os salários prevalecentes no mercado – para não impedir que procurassem por empregos privados; na Europa Ocidental, nos países de tradição social-democrata, como forma de responder às pressões da economia mundial contemporânea, o enfrentamento da questão do desemprego vem-se dando pela ampliação do emprego no setor público, através da expansão dos serviços oferecidos pelo próprio *welfare*, mas, distintamente dos objetivos do *Works Progress Administration*, tais políticas tentam integrar uma estratégia de manutenção do pleno emprego e não apenas de alívio da pobreza. Para maiores detalhes sobre a experiência social-democrata recente, ver ESPING-ANDERSEN, Gosta. “O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial”. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº 35, 1995.

- 2) O trabalho é fornecido pelo setor privado, estratégia que tende a ser mais utilizada quando ocorrem rápidas mudanças tecnológicas e produtivas e os mercados evocam um segmento extra de mão-de-obra temporariamente mal adaptado.

Outro ponto importante a ser considerado, quando se trata do alívio da pobreza, são os pagamentos ou valores dos benefícios, os quais são sempre mantidos, propositadamente, bem abaixo dos salários do mercado. Ora, o início do sistema de subsídios é largamente creditado, pela quase unanimidade da literatura da área, aos magistrados de Berkshire que, em 1795, num encontro em Speenhamland, decidiram sobre um esquema no qual as autoridades das *Poor Laws* deveriam suplementar as rendas dos trabalhadores rurais se elas caíssem abaixo da escala publicada⁶⁵. Essa era uma época em que uma escassez excepcional de comida pairava na Inglaterra e, quando o pânico provocado pela fome e pela possibilidade de revoltas se instalou, o esquema de subsídio se ampliou para várias localidades, especialmente nos países onde amplos acres de terra foram cercados.

Nesse sentido, o plano de Speenhamland pode ser considerado como responsável pela piora das condições dos trabalhadores rurais ingleses durante o primeiro terço do século XIX, haja vista que, assegurando um subsídio mínimo, deu aos trabalhadores incentivo para aumentar a produtividade e permitiu aos fazendeiros rebaixar ou manter baixos os salários, criando condições para a construção de uma sólida relação de dependência que favoreceria que os subsídios fossem cortados e estabelecidos pelo nível de inanição.

A perspectiva assumida por Karl Polanyi de que Speenhamland funcionou para atrasar a constituição do mercado de trabalho livre, industrial e urbano, difere de Piven & Cloward. Para eles, esse esquema teve como resultante duas condições a longo prazo: a garantia permanente de uma força de trabalho extra ou sobressalente, aumentando o preço dos grãos e permitindo os deslocamentos causados pela comercialização da agricultura que

⁶⁵ Speenhamland Law ou Lei de Speenhamland, define uma forma de ‘abono salarial’ ou renda mínima numa sociedade que ainda formava um mercado de trabalho nos moldes capitalistas, não estando dissociada de outras leis que contribuíram para esse processo. Em 1796, novamente o Parlamento seguiu as regras de Berkshire, votando uma legislação de renda mínima a favor dos subsídios de salários através do sistema de alívio. O plano inglês de Speenhamland, embora tenha notoriedade devido ao seu pioneirismo no estabelecimento de uma nova lógica institucional para o funcionamento do alívio, não é de forma alguma único e seus desdobramentos aparecem em vários exemplos históricos, como ilustrado por PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p.30.

se tornou definitivamente um negócio; e o retardamento da constituição do mercado de trabalho industrial que, como afirma Polanyi, se deu porque era necessário moderar os distúrbios políticos e sociais que também impunham limites ao “livre” mercado de trabalho capitalista industrial que se formava⁶⁶.

Nessa ocasião, em todo lugar onde surgiam esquemas de alívio o princípio básico se faria o mesmo: uma população desempregada e turbulenta era pacificada com subsídios públicos, usados para restaurar a ordem pela imposição do trabalho, com níveis de salários muito baixos. O alívio serviu, assim, como apoio para a constituição de um tipo de mercado de trabalho conturbado e como forma de disciplinar uma sociedade rural ainda inconformada com o novo modo de vida e trabalho⁶⁷.

Isso mostra como o sistema de subsídio tem papel fundamental na institucionalidade dos esquemas de alívio, impondo condições para a realização do trabalho com baixos salários durante os períodos de estabilidade econômica e política. Significa também que, mesmo na ausência de mudanças cataclísmicas, os incentivos do mercado podem ser insuficientes para, a todo momento, cooptar a maior parte das pessoas a exercer funções ou a fazer determinados tipos de trabalhos requeridos para viabilizar a acumulação.

As pessoas podem não responder apropriadamente a esses incentivos porque geralmente não se mostram preparadas para mudanças e adaptações no ritmo exigido pelo sistema econômico. Para assegurar que a produtividade de uma economia capitalista desenvolvida alcance níveis de salários e lucros suficientes para que a maioria das pessoas trabalhe, medidas políticas, culturais e ideológicas são necessárias.

Durante a maior parte do início do desenvolvimento capitalista, grandes setores populacionais que compunham as classes trabalhadoras não estavam plenamente socializados com o ethos do mercado. Os sistemas de alívio tiveram, então, uma importante contribuição na superação dessa “fraqueza” persistente na capacidade do mercado em dirigir e controlar os homens.

⁶⁶ Entre 1816 e 1821, algumas localidades cortaram o valor do subsídio em 30% ou mais e, por volta de 1826, alguns condados chegaram a menos da metade do valor estabelecido em 1795. Esses cortes refletiram uma queda severa nos salários devido aos fazendeiros tentarem manter uma alta taxa de lucratividade em face da queda de preço dos grãos nesses anos – uma manobra de mercado possível pela presença de trabalhadores excedentes, mas atendidos por um sistema de alívio. Idem, p.31.

⁶⁷ Ibidem, p.31.

Nas ocasiões em que as convulsões econômicas cessam e a estabilidade da ordem social é restaurada, os sistemas de alívio reduzem-se, mas não são abandonados como estratégia de controle e manutenção, mas mantidos para prover ajuda aos velhos, insanos, incapazes e outros desafortunados sem utilidade econômica. Para essa população residual, são resguardadas, quase sempre, condições tão degradantes para assegurar que ninguém tenha a intenção de procurar voluntariamente alternativas de sobrevivência na ajuda pública, de modo que o mercado nunca deixe de ser considerado a “melhor” opção de modo de vida⁶⁸.

A comissão das *Poor Laws* de 1834 admitia, por exemplo, que buscava assegurar que ninguém escolhesse entrar voluntariamente numa *workhouse*⁶⁹: “o trabalho, a disciplina e o confinamento irão deter esse vício indolente; nada além da necessidade extrema irá induzir qualquer um a aceitar que o conforto deve ser obtido pela redenção à livre agência...”⁷⁰. Aos pobres que permanecem nos períodos de estabilidade, não é dado nada além do mínimo absoluto, sempre abaixo do mínimo oferecido pelo mercado, nas condições mais desencorajadoras.

Três anos após os decretos da comissão da *Poor Law* de 1834 houve uma queda dos subsídios e a expansão do sistema de *workhouses*. A doutrina de alívio daí advinda forneceu uma fórmula de alívio compatível com o mercado de trabalho industrial, conhecida pelo princípio da “menor elegibilidade”.

O método funcionou. Períodos de expansão do alívio são, geralmente, seguidos por campanhas por “reformas” para abolir a “bandeira da ajuda” e restringi-la aos incapacitados de auferir a própria renda. Os autores demonstram que, na Inglaterra, em 1722, 1834 e 1871, e nos Estados Unidos, em 1880 e 1890, há campanhas que invariavelmente resultaram numa redução severa no número de pessoas procurando por ajuda, uma vez que o objetivo era fazer com que os trabalhadores se integrassem, mesmo que de forma

⁶⁸ Ibidem, p.33.

⁶⁹ Casas de trabalho e ao mesmo tempo abrigo, que funcionavam como verdadeiras prisões, onde eram encaminhados os indigentes considerados aptos para o trabalho. Ver PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas. subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2002, especialmente capítulo VI.

⁷⁰ PIVEN, Francis Fox & CLOWARD, Richard A., 1971. Op. Cit., p. 34. Tradução própria.

precária, ao mercado de trabalho, e se oferecessem a qualquer preço para qualquer empregador⁷¹.

Essa discussão demonstra como os sistemas de alívio, como mecanismos governamentais, dão suporte e reforçam os arranjos econômicos. Tal relação precede a própria existência dos modernos esquemas de alívio e persiste acompanhando-os, sendo de mencionar que, vários atos de governos, anteriores à montagem de sistemas de alívio, revelam uma preocupação com o controle do trabalho e o nível de renda da população trabalhadora⁷².

Por meio de muitas medidas coercitivas, os governos induziram e forçaram o trabalho durante a transição das relações feudais para as de livre-mercado capitalistas, sempre nos termos ditados pelos empregadores. Na maioria das vezes, essas coibições criavam condições para que os trabalhadores não se organizassem, não recusassem trabalho ou não se locomovessem para outras localidades em busca de melhores condições laborais.

O procedimento continuou a ser utilizado por todo o período de generalização do sistema industrial e constituição da classe operária, ao longo do século XIX. E, embora convivendo com outras iniciativas de bem-estar e proteção social, os esquemas de alívio e a preocupação com a pobreza permaneceram no centro da agenda de governos em países com política social de tradição liberal.

No próximo capítulo, o principal objetivo é tentar demonstrar como a origem daquilo que é aqui considerado como política social tem uma natureza distinta e mais ampla que o alívio da pobreza, ainda que, em muitos casos, conviva com ele e o absorva.

⁷¹ O fator é cíclico: longos períodos de restrição são interrompidos periodicamente por curtos períodos de expansão. O sistema de alívio criado pelo Social Security Act de 1935 nos Estados Unidos, por exemplo, foi administrado por mais de duas décadas para assegurar que o menor número de pobres obtivesse a menor ajuda possível. *Idem*, p. 35.

⁷² Alguns exemplos citados pelos autores são ilustrativos: em 1350, o Parlamento inglês permitia os trabalhadores saírem de seus lugares de residência regular apenas se algum empregador atestasse que iria empregá-lo e qual nível de salário iria pagar; em 1548, qualquer esforço organizado pelos trabalhadores para fixar um salário mínimo ou máximo de horas trabalhadas era proibido; em 1563, fixou-se um salário máximo e penalidades para o empregador que pagasse excedente ao estabelecido; em 1601, a Law of Settlement (Lei de Domicílio) fortaleceu as autoridades locais para remover de suas respectivas jurisdições os viajantes que chegavam e queriam se fixar. *Ibidem*, p.36.

CAPÍTULO II

ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: PARA ALÉM DO ALÍVIO DA POBREZA

2.1 - Origem e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social: continuidade e ruptura com o alívio da pobreza.

A idéia de proteger os indivíduos contra riscos e imprevistos é comum tanto para os antigos quanto para os modernos sistemas de proteção social. O elemento diferenciador está no ato de proteção em si, que passa a ser responsabilidade do Estado, porque as formas de solidariedade que se foram construindo historicamente para enfrentar riscos “clássicos” – doença, velhice, invalidez, exclusão, etc – partiram de famílias, passando pelas ações de comunidades, através de associações religiosas e filantrópicas, até chegar às categorias profissionais e, finalmente, ao ente estatal.

Só é possível identificar os modernos sistemas de proteção social no momento em que as cadeias de solidariedade deixam de ser um ato voluntário e passam a ser, pela intervenção estatal, obrigatório. Nesse sentido, as políticas voltadas para a questão social são expressões de um tipo específico de intervenção estatal, cuja finalidade é a de proteger os indivíduos contra os riscos inerentes à vida social.

Assumida pelo Estado, a proteção social se institucionaliza por meio de políticas de caráter social, que se definem por um complexo relacionamento com outros agentes e forças envolvidas, muitas vezes englobando outros tipos de proteção social com diversos graus de privatização/mercantilização que atuam de forma complementar ao compromisso estatal e com diferentes graus de interação com a administração do Estado.

O surgimento da necessidade de algum tipo de proteção social, legal ou assistencial, nos moldes atuais, data do século XIX, e está associado aos processos de industrialização e

urbanização, que trouxeram consigo o agravamento da pobreza, até então relativamente controlada e que passa a ser considerada um “problema social”⁷³.

As péssimas condições de trabalho da massa proletária que então se constituía provocavam acidentes, doenças laborais e desemprego e tornavam-se cada vez mais graves e recorrentes. A conjugação desses fatores à crescente organização das classes trabalhadoras e sua entrada na arena política evidenciaria que a pobreza não era uma decorrência dos desempenhos pessoais, mas um fenômeno ligado às condições sociais de vida e, particularmente, de trabalho, ou, pelo menos que se estava diante de um outro tipo de pobreza, não mais dos doentes ou loucos, mas daqueles que trabalhavam⁷⁴.

O processo de industrialização trouxe problemas ligados à própria natureza do trabalho industrial, distinta dos processos de trabalho dominantes anteriormente – como o agrícola e artesanal. A introdução de técnicas mecanizadas em substituição às atividades manuais faria com que os riscos de acidentes aumentassem demais, expondo os acidentados à invalidez e, conseqüentemente, ao desemprego, sem dizer que, simultaneamente, a acelerada concentração urbana aumentou, no final do século XIX, o agravamento dos problemas urbanos, abrindo espaço para uma nova forma de sociabilidade, a impessoal, desgarrada dos vínculos tradicionais.

Assim, a transformação das relações econômicas, aliada à urbanização, teve como conseqüência o rompimento do modelo de relações sociais e políticas tradicionais, nos quais a proteção social situava-se na esfera civil, mas não as substituiu imediatamente por outro padrão que envolvesse um conjunto de medidas estatais correspondentes⁷⁵.

Todos esses pontos conformam aquilo a que se chama “questão social”, na qual se reconhecia um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho e de vida. Nesse mesmo contexto, a democratização do direito ao voto fez com que as necessidades das classes trabalhadoras, relativas à sua segurança social, se tornassem uma questão política central.

⁷³ RIMLINGER, Gaston. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, América and Russia*. New York, John Wiley & Sons, 1971. A questão social passa a ser reconhecida quando politizada por novos atores que, através da construção de suas identidades e formulação de projetos e estratégias, repõem a problemática da integração e da necessidade de recriar os vínculos sociais”. Ver FLEURY TEIXEIRA, Sonia M^a. *A expansão da cidadania*. Texto apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11, 2002, p.1.

⁷⁴ CASTEL, Robert, 1995. Op.Cit.

⁷⁵ Idem.

No caso da montagem dos vários sistemas de proteção social europeus, a variável historicamente crucial foi a mobilização dos trabalhadores em relação aos contextos político-institucionais, seja no plano da constituição de sindicatos, seja na constituição e crescimento de partidos operários. Enfim, essa organização está na base da criação de sistemas de seguros obrigatórios, embora, em diferentes países, tenha trilhado diferentes percursos.

Deve-se mencionar que, como pano de fundo do contexto, estava uma mudança nos modos de interpretação da realidade social. Os momentos históricos da Reforma, do Iluminismo e da Revolução Francesa produziram importantes efeitos sobre as concepções e as formas de proteção social, já que a sociedade passa a ser responsável pela manutenção de seus “cidadãos desafortunados”⁷⁶, adquirindo a emergência do social, uma dimensão política.

Todas essas questões tornaram o alívio da pobreza insuficiente para, sozinho, conter os levantes civis e movimentos sociais organizados, que começaram a se tornar recorrentes. A preocupação passou a ser ajustar as demandas através de canais institucionais públicos (estatais, principalmente), como resultado das reivindicações das massas e, ao mesmo tempo, manutenção do processo de desenvolvimento capitalista industrial.

A construção dos primeiros instrumentos de política social mantiveram uma relação de continuidade com os esquemas de alívio preexistentes, utilizando seu aparato institucional, mas não resumiam-se a eles. Daí que, embora os primeiros instrumentos de política social tenham sido construídos no século XIX e sinalizassem um novo paradigma de proteção social (moderno), sua plenitude só seria alcançada no século XX com a construção do *Welfare State*⁷⁷ ou Estado de Bem-Estar Social. “Por Welfare State entendemos, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social, que se expressa pelas transformações das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e

⁷⁶ Os valores “liberdade, igualdade, fraternidade” podem ser entendidos como históricos e, ao mesmo tempo, universais, pois “tratam a democracia como um valor em si, através da adesão aos direitos individuais, às liberdades fundamentais e ao pluralismo político, além da exigência da igualdade sócio-econômica e da solidariedade”, reconhecendo precocemente a indivisibilidade dos direitos humanos, através da complementaridade entre direitos civis e políticos, direitos sócio-econômicos e culturais. Ver BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Os Direitos Humanos como valor universal. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº34, 1994, p.180.

⁷⁷ O termo *welfare state* foi utilizado pela primeira vez em 1941 pelo arcebispo Temple, quando se referia ao Estado alemão. Beveridge, ao confeccionar seu famoso relatório, utilizou o termo para definir as políticas sociais que os governos deveriam montar no pós-guerra.

a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam, direta ou indiretamente, o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora”⁷⁸.

Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social é um modelo ou tipo de Estado que foi sendo pensado concomitantemente com a idéia de política social e que pressupõe que já existam instrumentos dessa política. Embora só tenha sido plenamente constituído como prática social no pós-Segunda Guerra, os elementos que o compõem começaram a surgir desde o final do século XVIII, ainda como forma de aliviar a pobreza de grandes massas⁷⁹.

A construção dos sistemas de proteção social que vão conformar o Estado de Bem-Estar Social acontece no bojo da constituição e fortalecimento da ordem econômica mundial capitalista. Nesse momento, ocorre uma ruptura com a lógica dos esquemas de alívio, necessariamente compensatórios, que embora permaneçam como parte da política social, passam a incorporar-se a ela como um elemento de natureza preventiva, o que fica claro quando se observa o período do pós-Segunda Guerra e as iniciativas nacionais de estabelecimento de proteção social e promoção de bem-estar.

O pós-Segunda Guerra foi um período de absoluta excepcionalidade na história da economia mundial, caracterizado pelo crescimento econômico com incorporação social de países e de regiões, pleno emprego, industrialização da periferia e círculo virtuoso de acumulação, ocorrendo, concomitantemente, a definição de uma nova institucionalidade econômica, construída sob hegemonia norte-americana⁸⁰. Consolida-se um novo padrão de produção e uso da força de trabalho (fordismo), associado a uma também nova relação entre Estado e economia (keynesianismo), num contexto de Guerra Fria ou bipolaridade.

A característica do período foi a de inclusão na dinâmica societária moderna. Na Europa Central e na América do Norte as classes abastadas e cosmopolitas já viviam há um

⁷⁸ DRAIBE, Sonia & AURELIANO, Liana. A especificidade do ‘Welfare State Brasileiro’. In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: CEPAL/MPAS, nº 3, 1989, p.89.

⁷⁹ Ver referências históricas no capítulo I.

⁸⁰ O acordo de Bretton Woods, em julho de 1944, com a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, é uma clara expressão disso. Mais detalhes sobre isso serão acrescentados adiante.

século em meio a constantes mudanças tecnológicas e culturais, mas o que aconteceu no II pós-guerra foi o fim da Idade Média para mais de 80% da população mundial.

Hobsbawn resume as transformações do pós-guerra em quatro grandes pontos: o desaparecimento do campesinato como classe, em consequência da urbanização, o crescimento das ocupações que exigem formação secundária ou superior, a consolidação do proletariado fabril e o ingresso definitivo das mulheres na composição da força de trabalho⁸¹. Vale ressaltar que, nesse período, houve uma mudança de mentalidade.

Com efeito, os serviços sociais, antes vistos como necessários, mas lamentáveis, agora passam a ser tidos como parte constitutiva da ordem capitalista, o que se deu em função do quadro de dificuldades em grande escala gerado pela guerra. Além disso, a crise econômico-financeira dos anos 1930 ainda era uma lembrança amarga na vida econômica mundial, fazendo surgir uma onda de críticas à liberdade do mercado, pelo que o papel do Estado como organizador da vida econômica fortaleceu-se e ampliou-se. No plano cultural, a noção de solidariedade, uma vez que a situação material de muitos era precária, surge com força.

O Estado de Bem-Estar Social se consolida nesse movimento histórico, caracterizando-se por um esquema de proteção social pública e universal que abrange não só trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter as condições de vida satisfeitas. Esse desenvolvimento conduziu à ampliação progressiva das funções do Estado e de suas bases de legitimidade, o qual passou a cumprir não apenas suas funções clássicas – segurança externa, liberdade econômica interna, igualdade perante a lei –, mas também a realizar a provisão de proteção social através de serviços e benefícios pecuniários, agora fornecidos de forma padronizada e rotinizada e não limitada à assistência emergencial.

Michael Mann⁸², em sua análise sobre a origem do poder autônomo dos Estados, argumenta que, historicamente, veio ocorrendo um crescimento do poder infra-estrutural (político) do Estado, aparentemente causado pelos impulsos das sociedades industriais. O ganho dessa forma de poder aconteceu pela transferência de certas responsabilidades antes

⁸¹ HOBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁸². Ver MANN, Michael. *The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results*. In: HALL, John (ed.) *States in History*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.

próprias da sociedade civil, como as funções relativas à proteção social, o que possibilitou ao Estado-Nação ampliar o controle sobre os principais eventos internos e influenciar as outras formas de poder social (militar, econômico e ideológico). O autor afirma ainda que o crescimento do poder infra-estrutural dos Estados vincula-se à construção da nação com base no território.

Mas, desde os anos 1970, a tendência é uma inversão de mão no que se refere à transferência de recursos e responsabilidades. Ao que parece, o Estado voltou a transferir certos poderes para a sociedade civil (principalmente os de proteção social) e passou a incorporar outros de natureza não propriamente “nacional” (daí o debate sobre como e em que medida se deve dar o controle sobre o comércio e o capital transnacional).

O *Welfare State* é, assim, uma forma de intervenção do Estado com a pretensão de corrigir, até certo limite, as desigualdades criadas pelo mercado. As políticas sociais, em trabalho complementar e interdependente, geram proteção social e, ao mesmo tempo, funcionam como um meio de distribuição ou redistribuição de bens materiais e culturais, com vistas a permitir a integração social no âmbito nacional, embora se mantenha a estratificação pela propriedade (renda e bens).

Robert Castel⁸³ vê o processo de construção do que classifica como “Estado Social” atrelado ao da sociedade salarial, já que para o autor, a relação de assalariamento é o elemento central para integração social no pós-guerra. Aliás, a intervenção do Estado se desdobrou, nesse período, em três frentes principais: a) a que garantia uma proteção social generalizada pelo desenvolvimento de esquemas de seguridade social⁸⁴; b) a que conduzia a economia para a manutenção dos equilíbrios (produtivo, monetário, cambial e financeiro), por meio da aplicação dos princípios keynesianos; c) a que buscava consolidar um compromisso entre diferentes atores implicados no processo de desenvolvimento pela construção de um padrão de regulação social.

⁸³ CASTEL, Robert, 1995. Op.Cit.

⁸⁴ Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna atribui certa imprecisão conceitual à noção de Seguridade Social, mas nem por isso deixa de considerar um dos mais expressivos conceitos criados pelo Ocidente desenvolvido no pós-guerra. Para a autora, o termo aponta uma concepção de proteção social que marcou uma nítida oposição à idéia de seguro social dominante nas primeiras décadas do século XX, discernindo sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos. Por outro lado, seguridade social também pode ser entendida como um conjunto de práticas: os programas estabelecidos em âmbito governamental que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando certos gastos especiais (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo. Ver WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira, 1998. Op. Cit. página 53 e seguintes.

A instauração da seguridade social é uma etapa decisiva na construção da proteção social, pois realiza objetivos já presentes desde a criação dos primeiros seguros sociais, quais sejam, assegurar que as vulnerabilidade das classes assalariadas seriam enquadradas num esquema preventivo e planejado de cobertura generalizada de riscos e realizar justiça social a partir da melhoria das condições materiais e simbólicas de vida da classe operária, principalmente através da redistribuição econômica via salário social. A partir daí, os “bens sociais” não tinham como finalidade única preservar os mais vulneráveis (ou aliviar a pobreza), mas compor o nível de qualidade de vida da classe assalariada como “salário indireto”.

Pelo salário indireto não ocorre apenas um complemento na renda do trabalhador, mas se dá também uma incorporação jurídica na própria estrutura do salário, resultante de um processo de conquista da classe trabalhadora: um direito adquirido. Assim, as relações entre empregadores e assalariados foram progressivamente sendo mediadas pelas instituições sociais.

Mas, enquanto o processo de construção da seguridade social é um desdobramento dos sistemas de proteção social que tomavam forma desde o século XIX, o papel do Estado regulador da economia surge como uma inovação. Ao dirigir a economia, o Estado estabelece uma correspondência entre os objetivos econômicos, políticos e sociais, assumindo a responsabilidade pela promoção da sociedade, e construindo uma forma de regulação que pesa sobre o econômico para promover o social e que faz do social o meio para tirar de apuros a economia quando esta se abate. Essa característica não fica, porém, presa nas fronteiras nacionais, pois a partir do fim da Segunda Guerra o planejamento e a intervenção estatal passam a compor a agenda da política internacional⁸⁵, como se detalhará adiante.

Mota⁸⁶ segue um caminho analítico semelhante e sustenta a idéia de que, além das clássicas formas de intervenção estatal na preservação das condições da produção capitalista, o Estado passa a intervir sistemática e continuamente na dinâmica econômica, fazendo com que suas funções políticas imbriquem-se com as econômicas. Mota acredita

⁸⁵ MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa. Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 1987.

⁸⁶ MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2000.

que esse avanço só foi possível por causa da canalização de recursos públicos para o financiamento da indústria de bens de capital e obras de infra-estrutura, cumprindo o Estado o papel de indutor da industrialização.

Castel⁸⁷ também chama atenção para a relação entre os serviços públicos como aumento da “propriedade social”, uma vez que esses serviços representam, para o autor, bens não apropriáveis individualmente, nem passíveis de comercialização, mas que servem ao bem comum, situando-se fora da lógica do patrimônio e do reino da mercadoria. Francisco de Oliveira⁸⁸ aprofunda a questão afirmando que o salário indireto compõe parte do fundo público que financia a reprodução da força de trabalho e que o crescimento desse salário transformou-se em liberação do salário direto para alimentar o consumo de massa, de modo que, segundo o autor, o fundo público se comporta como “antivalor”, já que os bens e serviços públicos funcionam como “antimercadorias sociais”, pois, como não têm finalidade de gerar lucros, não geram mais-valia.

Assinala Francisco de Oliveira que a gama de subsídios e auxílios públicos é constitutiva do próprio capitalismo, não sendo marca específica do Estado-Providência. Mas, com a equação políticas keynesianas aliadas ao *Welfare State*, o fundo público passou a ser uma pré-condição para a manutenção da economia capitalista, seja por financiar a acumulação do capital, seja por financiar a reprodução da força de trabalho.

O papel regulador do Estado nas relações entre os “parceiros sociais” está vinculado às estruturas de regulação jurídica, que promoviam a garantia de “direitos trabalhistas”, o que é claramente observado nas leis que regulamentam o salário, conformando uma verdadeira política salarial⁸⁹. Diante disso, pode-se afirmar que realmente existiu uma poderosa sinergia entre o crescimento econômico, o quase-pleno-emprego e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e da proteção social, no sentido de promover crescentemente a integração social pelo aumento do consumo numa sociedade industrial.

Fleury⁹⁰, procurando entender o *welfare state* como parte de um processo sócio-histórico mais amplo, considera-o, no contexto europeu, como um dos instrumentos de consolidação do Estado nacional, do capitalismo industrial e da democracia de massas. A

⁸⁷ CASTEL, Robert, 1995. Op.Cit.

⁸⁸ OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n°22, outubro de 1988.

⁸⁹ A garantia do salário mínimo é apontada por Castel como principal decorrência dessa atribuição estatal.

⁹⁰ FLEURY, Sonia, 1994. Op. Cit.

autora conclui que se poderia caracterizar o *welfare state* como um conjunto de medidas políticas de caráter econômico e social que emergiram como resposta ao processo de modernização, viabilizando uma integração mecânica em sociedades industriais com alto nível de mobilização das classes sociais. Essa integração, por sua vez, foi viabilizada pelo compromisso keynesiano pelo qual se compatibilizava desenvolvimento capitalista e democracia, por meio de um programa que visava à garantia do pleno emprego e à igualdade com segurança social, forjando assim as bases para uma sociedade solidária, embora com estratificação por classe.

Os trinta anos que seguiram o pós-guerra foram testemunhas de um excepcional crescimento na história do capitalismo, com pleno emprego e inclusão social, e da expansão dos sistemas de proteção social, agora públicos ou sob administração estatal, conformando grandes avanços nas formas e na qualidade da proteção. Em consequência disso, constatou-se a elevação do padrão de vida da classe operária e uma clara diferenciação da classe média, além da mudança na natureza das demandas sociais, nesse momento direcionadas pela busca de proteção.

E, embora a convergência de altos níveis de proteção e solidariedade ofertados pelos *welfare states* europeus⁹¹, é importante salientar a existência de diferentes padrões de *welfare states* e, conseqüentemente, de política social, cujos alguns exemplos de classificação se verão a seguir.

É quase unânime a afirmação de que não existe um modelo de *welfare state* que inspirou diferentes desenvolvimentos da proteção social nos diversos países, mas há vários tipos de *welfare states* que se constituíram e amadureceram em função das diferenças (critérios nacionais, desenvolvimento histórico do capitalismo no país, variações na estrutura do Estado, no sistema e regime político, estrutura de coalizão política de classe e dos sindicatos, grau de mobilização dos trabalhadores, diferentes ideologias políticas e concepções teóricas, condições de inserção do país na dinâmica econômica internacional) a que obedeciam. Para entender essas diferenças entre os *welfares states*, variados autores montaram tipologias baseadas em divergentes critérios e variáveis, como descrito na tabela 01.

⁹¹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1991. Op. Cit.

TABELA 1 – TIPOLOGIAS DE WELFARE STATES

TITMUSS (1974)			
<i>Modelo residual</i> Estado como último recurso temporário		<i>Modelo meritocrático-particularista</i> Estado como interventor nas falhas do mercado	<i>Modelo institucional-redistributivo</i> serviços universais alocados sobre as bases da necessidade
MISHRA (1984)			
		<i>Modelo corporativista ou integrado</i> setor social integrado na economia e na política industrial (Áustria)	<i>Modelo pluralista ou diferenciado</i> Setor de bem-estar social distinto e não relacionado à política econômica (Grã-Bretanha)
THERBORN (1987)			
<i>Modelo orientado ao mercado</i> Direitos sociais limitados; baixo comprometimento com o pleno emprego (Austrália, Canadá, EUA, Grã-Bretanha, Nova Zelândia)	<i>Modelo orientado pelo pleno emprego</i> Poucas habilitações sociais; compromisso com o pleno emprego (Japão)	<i>Modelo compensatório</i> Direitos sociais generosos; baixo comprometimento com o pleno emprego (Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Itália)	<i>Modelo fortemente intervencionista</i> Política social extensiva; forte comprometimento com o pleno emprego (Suécia, Áustria, Noruega)
ESPING-ANDERSEN (1990)			
<i>Modelo liberal</i> Dominação do mercado; benefícios modestos, testes de meios e condicionalidades (EUA, Canadá, Austrália)	<i>Modelo conservador/corporativista</i> Orientação fortemente estatal; seguro privado mínimo; atitudes conservadoras em relação à família (Áustria, França, Alemanha, Itália)		<i>Modelo social-democrata</i> Estado como principal meio de realização dos direitos sociais; sistema universal de seguro, compromisso com o pleno emprego (Suécia, Noruega)

Fonte: PINCH, Steven. *Words of Welfare. Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. New York/London, Routledge, 1997. p.13

Nas duas últimas décadas, uma das abordagens mais utilizadas na literatura sobre política social que busca entender a natureza e as variações nas reformas recentes nos países avançados é a de Esping-Andersen⁹², que toma Titmuss por base e apresenta uma tipologia dos diversos regimes de política social, utilizando como critério fundamental para agrupamento o grau de “desmercadorização”, ou seja, em que medida os sistemas subtraem o trabalhador-cidadão da dependência do mercado. Este autor propôs os seguintes grupamentos:

⁹² ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1991, Op. Cit.

- a) *liberal*, no qual o Estado somente intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os canais de satisfação de necessidades via esforço individual, família, mercado e redes comunitárias mostram-se insuficientes. Nesse modelo, predominante nos EUA, Austrália, Canadá e em parte na Suíça, o mercado funciona como espaço óbvio da distribuição, do que resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social;
- b) *conservador-corporativo*, no qual a ação protetora do Estado se vincula estreitamente ao desempenho dos grupos protegidos. Quem contribui para a riqueza nacional ou consegue inserção no cenário social legítimo tem direito a benefícios, diferenciados conforme o trabalho, o status ocupacional, a capacidade de pressão, etc, de sorte que, para Esping-Andersen, esse padrão se caracteriza por ser hierarquizante e segmentador e, preponderante na Europa continental (Alemanha, Áustria, França, Itália), deita raízes num conjunto de influências conservadoras, como estatismo, reformismo paternalista, catolicismo, corporativismo hierarquizante;
- c) *social-democrata*, no qual o bem-estar é visto como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços “extramercado”, garantidos a todos os cidadãos, pressupondo universalismo e desmercadorização dos direitos sociais e promoção da igualdade com alta qualidade nos padrões de proteção. São considerados minorias e estão presentes nos países escandinavos (Suécia, Suíça), sugerindo Esping-Andersen que neles se revela o avanço da democratização social do capitalismo.

Levando em conta o critério de desmercantilização, o modelo liberal apresenta grau mais baixo, enquanto o social-democrata o mais alto, não havendo, em suma um, mas vários arranjos possíveis de welfare state, que se configuram a partir de circunstâncias históricas e lutas políticas particulares a cada nação. De qualquer modo, os critérios de classificação e avaliação dos sistemas de proteção social visam explicitar limites e virtudes dos diversos modelos e permitir a comparação entre eles, o que conduz, em última

instância, à constatação de que os sistemas de proteção social são produtos e, ao mesmo tempo, elementos estruturantes da vida social moderna.

Os *welfare states* dos países capitalistas centrais serviram de referência para a construção dos sistemas de proteção social em quase todo o mundo, disseminando não um modelo a ser copiado, mas um padrão de relacionamento do Estado com a sociedade e mercado. Em outras palavras, os welfare states inspiraram uma forma particular de desenvolvimento social, tema a ser tratado no próximo item.

2.2 – Desenvolvimento como bem-estar social

De acordo com Werneck Vianna e Bartholo Junior⁹³, foi na conjuntura que se seguiu ao pós-guerra que o desenvolvimento social deixou de ser exclusivamente vinculado à idéia de crescimento e modernização tecnológica e passou também a ser identificado com o avanço dos direitos sociais e segurança e justiça social, conferindo caráter prioritário às políticas sociais implementadas pelo Estado e financiadas pela sociedade. O Relatório Beveridge⁹⁴ e a obra de Theodore Marshall⁹⁵ são, segundo os autores, expressões que dão corpo teórico a esses movimentos.

O Plano Beveridge foi uma referência paradigmática de uma “nova concepção” de proteção social, fundada nos princípios de unidade e universalidade, em que a “prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem, de fato, interesse comum a todos os cidadãos”, funcionando “fundamentalmente como um meio de redistribuir a renda”⁹⁶. Tudo isso com o intuito de evitar, prevenir e minimizar o sofrimento humano⁹⁷.

⁹³ WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JR, Roberto dos Santos. *Teoria do Desenvolvimento Social*. In: Caderno COPP/SESI, 2001.

⁹⁴ Sir William Beveridge, especialista em questões sociais, foi encarregado pelo governo inglês de efetuar estudos sobre as possibilidades de uma reforma no sistema de proteção social. Os resultados foram apresentados em forma de relatório em 1942, aprovado e posto em prática pelo parlamento a partir de 1946.

⁹⁵ Theodore Marshall, sociólogo inglês, publicou, em 1949, “Cidadania, Classe Social e Status”.

⁹⁶ BEVERIDGE, William. Social Insurance allied services. RELATÓRIO apresentado ao Parlamento por Ordenação de Sua Majestade, 1942, apud WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JR, Roberto dos Santos. Op.Cit., p.155.

⁹⁷ Antes do Plano Beveridge, existiu na Alemanha, entre 1883 e 1889, um esquema de seguridade social instituído pelo governo conservador do chanceler Otto Von Bismarck, cuja principal função era cooptar a classe trabalhadora, que se sentia atraída pelos ideais socialistas da social-democracia alemã. Esse esquema contemplava o seguro saúde, o seguro acidentes de trabalho e a aposentadoria e se tratava do que ficou conhecido como esquema bismarckiano de proteção social, que se vinculava exclusivamente ao trabalho e, por isso, só atendia pessoas empregadas, mediante contrato e prévia contribuição. Baseado em outros

Para Marshall, bem-estar é o objetivo de qualquer esquema de proteção social e, em última instância, de todas as políticas e do sistema econômico. Os serviços sociais passam a serem encarados como partes permanentes do sistema social, cujos benefícios são concebidos como direitos, concedidos a todos pela sociedade e pelo Estado, o seu agente promotor.

As políticas de bem-estar se foram desenvolvendo pelo acúmulo de direitos, no sentido de construir “igualdade social” ou aquilo que Marshall considera como “cidadania plena”, composta por três conjuntos de direitos: I) os civis, que são necessários ao exercício da liberdade individual e a essência mesma da própria noção moderna de indivíduo; II) os políticos, que tratam da participação no exercício do poder político, tendo o indivíduo o arbítrio de membro de um organismo investido de autoridade política ou um eleitor dos quadros de tal organismo; III) os direitos sociais, que dizem respeito a “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.”⁹⁸.

Marshall concebia o desenvolvimento social como um progresso que se dava pela construção da cidadania plena, ou seja, pelo acúmulo de direitos. A plenitude da cidadania exige que as três etapas (civil, política e social) se efetivem e o Estado se torne o ente responsável por garantir e produzir tais condições, mediante a instituição de sistemas públicos e gratuitos de provimento de bem-estar.

Segundo Werneck Vianna e Bartholo Jr., outro autor que ajuda a fundamentar a idéia de desenvolvimento social como aquisição de bem-estar social é Karl Polanyi, teórico social-democrata. Na famosa obra “A Grande Transformação: origens de nossa época”, publicada em 1944, faz ele uma análise do surgimento da sociedade industrial do século XIX, fundamentada num duplo movimento, com dois elementos contraditórios: o princípio do liberalismo econômico, que apontava o estabelecimento de um mercado auto-regulado, a partir das classes mercantis e do livre mercado, e o princípio da proteção social, que procurava a conservação do ser humano, da natureza e das organizações produtivas.

princípios e critérios, o esquema beveridgiano, inaugurado na Grã-Bretanha, em 1942, caracterizou-se por ser unificado e universal, abrangendo não só trabalhadores, mas todos os cidadãos.

⁹⁸ MARSHALL, Theodore H. “Cidadania, Classe Social e Status”, 1967, apud WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JR, Roberto dos Santos. Op.Cit., p. 154.

Para Polanyi⁹⁹, a primeira “grande transformação” acontece no século XIX, com a construção de uma sociedade de mercado auto-regulável. O capitalismo liberal do século XIX baseava-se na ficção de que o livre mercado produziria riqueza e bem-estar material suficientes para manter a sociedade funcionando indefinidamente. Esse “sistema ideal” da nova economia, contudo, exigia uma abnegação impiedosa do status social do ser humano, pois se baseava no auto-interesse individual e nas relações de troca como base para o vínculo social.

Segundo Polanyi, em todas as demais épocas da história da humanidade, a sociedade desenvolveu instrumentos políticos de proteção contra a desagregação que um mercado “livre” poderia realizar no seu tecido, tanto que as relações mercantis sempre foram circunscritas pelos limites das relações sociais – reciprocidade, solidariedade, hierarquia, etc. Porém, embora em todas as sociedades anteriores a construção de formas de regulação social sempre tenha sido prioridade, no capitalismo industrial o sistema econômico tornou-se *desideratum* básico, e o mercado assumiu a condição de regulador absoluto da vida social, trazendo como consequência a desagregação, expressa em crises, depressões e guerras.

Nesse sentido, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social é a “grande transformação” do século XX, pois se concretiza como um poderoso instrumento de proteção, circunscrevendo a interação de mercado, baseada na idéia utilitarista de competição atomizada, em princípios de cooperação, com a proteção social sendo a pedra de toque para se entender que as relações econômicas se devem embutir nas sociais. “Para Polanyi, a grande transformação estaria sendo gerada, nos anos 1940, com a superação da desordem causada pelo mercado auto-regulável, com a valorização do planejamento como instrumento de regulação da ordem econômico-social, com o fortalecimento da democracia na luta contra o nazifacismo e com a paulatina instituição do Estado de Bem-Estar”¹⁰⁰.

As formulações de Polanyi deixam claro que a idéia de controle sobre a economia é fundamental para garantir a paz e assegurar as liberdades individuais. Liberdades, direitos e deveres são, para ele, aspectos indissociáveis da cidadania, que só pode existir plenamente se os indivíduos estiverem integrados na sociedade, apesar de nenhuma declaração de

⁹⁹ POLANYI, Karl, 2000. Op. Cit.

¹⁰⁰ WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JUNIOR, Roberto dos Santos. Op.Cit, p.158.

direitos ser, por si só, suficiente, já que para efetivá-los, são imprescindíveis as instituições, entre as quais é o Estado o agente dessa integração, quer planejando atividades econômicas, quer proporcionando a todos oportunidades de desenvolvimento social.

Polanyi levanta pontos semelhantes ao pensamento de Marshall ao afirmar que quanto mais concretos os direitos, mais liberdade se tem na sociedade. Por isso, em ambos se encontra respaldo teórico para restaurar o papel do Estado como um ente que regule a sociedade sem abrir mão da conciliação entre justiça social e liberdade.

Para Werneck Vianna e Bartholo Jr, a concepção de desenvolvimento social como bem-estar se traduz num movimento de expansão da esfera pública da vida social, com o Estado como responsável pela sua promoção e do desenvolvimento. Ao enfatizarem a idéia de planejamento, sublinham que as mudanças em direção a um mundo melhor ou a um suposto “progresso”, resultam de estratégias políticas e não de processos alheios à ação humana, ou, em outras palavras, essa concepção de desenvolvimento social entende a melhoria das condições de vida da humanidade como aquisição daquilo que se conhece como direitos de cidadania.

O suporte institucional e teórico que serviu de base para esse conjunto de princípios de regulação social em cada país não tem origem apenas nos movimentos nacionais, mas também foi fortemente condicionado pelo padrão institucional construído no cenário internacional desde o início dos anos de 1930. A preocupação com a questão da reconstrução e, logo após a II guerra, com o subdesenvolvimento, subsidiou mudanças significativas na agenda internacional e na forma de pensar e agir politicamente na arena internacional, na verdade o foco do próximo capítulo.

CAPÍTULO III

A TRANSIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL COMO “QUESTÃO SOCIAL” NACIONAL PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DO COMBATE À POBREZA

3.1 – O debate sobre pobreza e o os esquemas de alívio nos Estados Unidos

A tradição liberal da política social americana e a centralidade do combate à pobreza, que a acompanha, pode ser explicada pela história da própria dinâmica econômica estadunidense e pelo desenvolvimento de seu mercado de trabalho capitalista.

As ações de alívio da pobreza desenvolveram-se, lentamente, nos Estados Unidos. Para Piven e Cloward, os principais motivos são a agricultura conduzida, em sua maior parte, por fazendeiros independentes em sua própria terra (exceto no Sul), logo sem uma massa de proletariado rural a ser deslocada, como na Inglaterra, e a industrialização, que evoluiu rapidamente, absorvendo a maioria da população crescente¹⁰¹.

Ao longo da maior parte do desenvolvimento econômico norte-americano não ocorreram crises sérias a ponto de provocar desordens ou distúrbios políticos e civis que precisassem ser contidos por esquemas de alívio da pobreza. Isso se deu não só porque as fronteiras abertas das terras do Oeste, até o final do século XIX, drenaram grandes segmentos dos “necessitados e descontentes”, mas também porque as turbulências políticas, quando ocorriam, se dispersavam pelo vasto território do país¹⁰².

Todos esses fatores ajudaram a cultivar a forte crença americana no individualismo econômico – uma convicção inabalável tanto de ricos quanto de pobres de que qualquer um poderia prosperar com o próprio esforço¹⁰³. A doutrina de auto-ajuda pelo trabalho, que caracterizava o capitalismo do século XIX floresceu nos Estados Unidos em sua forma

¹⁰¹ PIVEN e CLOWARD, 1971. Op. Cit, p.46

¹⁰² Idem, p.46.

¹⁰³ A promessa americana para os que procuravam aquela terra não era afluência, mas independência e forte apelo à liberdade individual; não a facilidade, mas a chance de trabalhar para si mesmo, ser auto-suficiente e ganhar pelo próprio e honesto trabalho.

mais pura e refinada, em contraste mesmo com outros países, onde ainda remanesciam princípios cristãos segundo os quais a pobreza era uma fonte de inspiração para a caridade. Para os norte-americanos, a pobreza era uma consequência óbvia da preguiça e algo pecaminoso¹⁰⁴, daí que os arranjos para alívio tenderam a ser escassos e fragmentados, e os esquemas locais muito variados.

Alice O'Connor, estudando o desenvolvimento do pensamento sobre pobreza na América, argumenta que, no final do século XIX, investigadores de algumas das mais avançadas sociedades industriais, incluindo os Estados Unidos, reuniram-se para trazer um novo entendimento científico ao problema. Eles foram movidos pelo paradoxo central da obra de Henry George, no livro *Progress and Poverty* (1879), de que a riqueza e capacidade produtiva sem precedentes trouxeram o aumento da pobreza. Esses estudos dedicaram-se a desafiar os preceitos do “*laissez-faire*”, à estreita perseguição individual do auto-interesse e à origem da justificação científica para a desigualdade e concentração de riquezas¹⁰⁵.

No âmbito da literatura, alguns precursores, por volta de 1890, passaram a demonstrar uma preocupação mais constante de registrar o cotidiano e as lutas do proletariado, com sua exploração e sua miséria. Frank Norris¹⁰⁶, Stephen Crane¹⁰⁷, Rebecca Harding Davis¹⁰⁸, Edward Bellamy¹⁰⁹, Elizabeth Stuart Phelps¹¹⁰ e William Dean Howells¹¹¹ são nomes a serem lembrados no período entre o fim da Guerra de Secessão (1865) e o final do século XIX. Alguns autores europeus – Tolstoi, Turgueniev, Flaubert,

¹⁰⁴ PIVEN, e CLOWARD. 1971. Op. Cit., p.47.

¹⁰⁵ O'CONNOR, Alice. *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U.S. History*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001.

¹⁰⁶ 1870-1902. Autor de *Blix, Mc Teague* e *A Man's Woman* (Mulher de um homem).

¹⁰⁷ 1871-1900. Autor de *The Red Badge of Courage* (O distintivo vermelho da coragem), *The Little Regiment* (O pequeno regimento), e *Active Service* (Na ativa), além de *Maggie, a Girl of Streets* (Maggie, uma garota das ruas).

¹⁰⁸ 1831-1910. Autora de *Life in the Irons Mills* (Vida nas usinas de ferro), *Margareth Howth* e *Bits of Gossip* (Trechos de fofocas).

¹⁰⁹ 1850-1898. Autor de *Looking Backwards* (Olhando para trás), *Equality* (Igualdade) e *The Duke of Stockbridge* (O duque de Stockbridge).

¹¹⁰ 1844-1911. Ganhou notoriedade ao escrever sobre a vida de meninas trabalhadoras de Lawrence, Massachusetts. Autora de *The Silent Partner* (Parceiro silencioso), *The Lady of Shalott* (A senhora Shallot) e outros títulos.

¹¹¹ 1837-1920. Autor de *A Traveler from Altruria* (O viajante de Altruria), *The Rise of Silas Lapham* (A ascensão de Silas Lapham), *The Day of Their Wedding* (O dia em que se casaram) e *An Imperative Duty* (Um dever crucial), entre outros.

Zola, Obsen e Hauptmann – também foram decisivos para o desenvolvimento do realismo e de uma literatura atenta às questões sociais, mas então ainda não traduzidos para o inglês¹¹².

Esses caminhos fizeram dessa “era de reformas progressivas”, no final do século XIX, um período fundador das pesquisas sobre pobreza para o século XX na literatura ocidental. Contudo, o novo conhecimento tinha um caráter fortemente instrumental, no intuito de servir a objetivos de construção institucional para o florescimento de um arranjo de organizações públicas e privadas – compromissos sociais, filantropias, grupos profissionais e civis e núcleos federais de pesquisa – que começaram a olhar a pobreza e os pobres para além da visão das “Poor Laws” e da caridade privada (assistencialismo filantrópico), apontando para atitudes mais preventivas que de alívio¹¹³.

A principal tarefa do novo debate era desnaturalizar o “problema da pobreza”, redirecionando a atenção da dependência individual para a estrutura social, especialmente para as condições de trabalho como causa principal. Influenciados pelos movimentos sociais e políticos do século XIX, os investigadores tiveram o cuidado de separar a pesquisa social do caso individual, fazendo seus estudos mais sobre a pobreza como um fenômeno estrutural que sobre os pobres.

De todos os métodos de investigação social desse período, as surveys sociais foram as mais expressivas. Sua relevância advinha, principalmente, da metodologia, que era capaz de estabelecer uma estrutura de dados sobre a qual a pobreza poderia ser estudada como um problema de economia política ou social, daí os dados sobre desemprego, baixos salários, longas jornadas, condições de trabalho etc, os dados sobre as políticas públicas governamentais para distribuição de renda e riqueza, e os dados sobre o contexto de vida das pessoas, como vizinhança, local de trabalho, detalhes da vida associativa, etc.

O marco inicial internacional do movimento da survey pode ser associado a Charles Booth, com a obra *Life and Labour of People in London* (publicado em vários volumes entre 1889 e 1903), considerado o primeiro grande estudo empírico na tradição da survey social, que serviu de base para se definir a linha de pobreza em Londres, na Inglaterra.

¹¹² Informações retiradas do prefácio do livro *O Povo do Abismo: fome e miséria no coração do império britânico: uma reportagem do início do século XX*, de Jack London, escrito por Maria Silvia Betti, professora de literatura norte-americana da Universidade de São Paulo.

¹¹³ O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit, p.25.

Alan Gillie, em “*The origin of the poverty line*”, mostra que o conceito de “linha de pobreza” remonta ao final do século XIX, na Inglaterra. Segundo o autor, a origem oficial é tida como mérito de Charles Booth, que embora não tenha utilizado o termo “linha de pobreza” para denominar a divisão entre pobres e não pobres, passou a ser conhecido pelo trabalho de Rowntree, de 1902¹¹⁴, que utilizava como referência aquilo que classificou como a “linha de pobreza” de Booth.

Mas, no desenrolar do artigo, Gillie mostra como esse conceito já era uma prática social quando Booth o tomou. As somas e medidas referentes que aparecem no texto de Booth não foram criadas por ele, mas decalcados de medidas anteriores ligadas às instituições vinculadas às Leis dos Pobres. Em 1870, embora as autoridades das *Poor Laws* já perdessem terreno, o *Elementary Education Act* convidou as escolas a desenvolverem um critério de pobreza para identificar quem receberia subsídios do Estado para nelas manter as crianças.

Após a eleição, em 1871, dos membros do Conselho das Escolas de Londres, criou-se um comitê para implementar as provisões estabelecidas na seção 74 do Ato Elementar de Educação de 1870. Assim, pais que foram requeridos a enviar crianças entre 5 e 13 anos para a escola não poderiam apresentar a pobreza como desculpa para o descumprimento da lei, de modo que as escolas não tardaram em desenvolver diversas “linhas de pobreza”, algumas mais famosas baseadas na renda por pessoa, outras nas condições de moradia ou até mesmo na qualidade da alimentação dos integrantes das famílias¹¹⁵.

As descobertas de Booth tocam questões contemporâneas da pobreza e mitos que o conhecimento contemporâneo sobre o tema procura disseminar. Ele e seus assistentes construíram mapas com uma ilustração da geografia da pobreza e da riqueza na Inglaterra, com grande parte das suas revelações estatísticas reproduzidas por pesquisadores americanos para investigar a situação nos Estados Unidos. Esses mapas inspiraram a criação de uma geração de investigadores americanos cuja preocupação era observar e cadastrar a vida dos pobres.

¹¹⁴ Filantropo e empresário inglês B. Seebohm Rowntree, no seu estudo de 1902 sobre cidade, deu à pobreza uma definição mais precisa e propositadamente mais estreita, desenvolvendo um cálculo limite (nível de renda, custos, necessidades) a que chamou de “linha de pobreza”.

¹¹⁵ Ver GILLIE, ALAN. The origin of the poverty line. In: *Economic History Review*, vol. XLIX, nº 4, novembro de 1996.

A consequência imediata dessa sensibilidade investigativa foi, acima de tudo, o desenvolvimento futuro do conhecimento sobre pobreza como um campo científico de pesquisa social, informando sobre condições sociais e direcionando a onda de constituição institucional filantrópica que marcou, nos Estados Unidos, esse período. Ironicamente, essa mesma sensibilidade levou a uma nova geração de cientistas sociais que buscava se distinguir do projeto original dessa agenda de debate sobre pobreza, a partir de uma aproximação mais diretamente ligada às reformas.

Tratava-se de uma ciência mais naturalista e comportamental que procurava estabelecer sua autoridade política e cultural, que começou a ser desenvolvida, em torno dos anos 1920, pelos sociólogos da Universidade de Chicago. O primeiro passo nessa direção foi uma análise ecológica da pobreza, mais focada em aspectos da identidade e da cultura dos pobres que no desemprego ou níveis salariais, dando origem ao que viria servir de base conceitual para os programas de ação comunitária contra a pobreza na segunda metade do século XX¹¹⁶.

De fato, nos dois lados do oceano (Inglaterra e Estados Unidos) a pobreza se tornava reconhecidamente uma medida mais científica, distinta das medidas morais do “pauperismo” ou da dependência, o que possibilitou a emergência de uma rede de trabalho social que se estabeleceu como voz independente nas reformas e demarcou terreno como conhecimento científico, afirmando-se de interesse público nacional e municipal¹¹⁷. Como legado desse debate, houve a mudança do foco de questionamento do pauperismo para a pobreza, do pobre “dependente” para as condições da classe trabalhadora e do comportamento individual para o capitalismo industrial como a principal fonte de privações econômicas, sem dizer que uma grande quantidade de técnicas de pesquisa se tornaram essenciais para uma demarcação autoconsciente dos estudos sobre pobreza.

Com a aceleração da urbanização e da industrialização, a pobreza foi-se tornando, paulatinamente, um problema generalizado em todo o território nacional norte-americano,

¹¹⁶ O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.26.

¹¹⁷ Nada foi mais relevante nesse processo de transformação que a chegada, em larga escala e na primeira década do século XX, da filantropia privada corporativa e organizada. Dentre várias fundações importantes da época, destaca-se a Russel Sage Foundation (RSF), criada por Margaret Olívia Sage, em 1907, que contou com figuras como Mary Richmond e Mary Von Kleeck, e que encampou uma pesquisa chamada Pittsburg Survey. Mary Richmond assumiu, em 1909, a liderança do Charity Organization Department, que promoveu um programa de extraordinária influência ao promover a profissionalização do trabalho social. O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p. 26.

especialmente nas cidades. A partir daí, diversos arranjos locais começaram a se multiplicar, tendo como principais instrumentos as *workhouses* e os *almshouses* (abrigos).

A despeito dos problemas causados pela imigração, migração e depressões que começaram a tomar lugar nas cidades industrializadas no final do século XIX, o princípio que se manteve firmemente estabelecido era o de que o alívio dos pobres, para ser concedido, significava mais uma responsabilidade local que federal. A ajuda federal só ocorria em casos de grandes desastres naturais, como dilúvios e secas, mas não por desemprego¹¹⁸.

No início do século XX, os estados americanos começaram a estabelecer pensões para os cegos, idosos e viúvas, o que ficou conhecido como programa *Mothers' Aid Pensions*. Essas iniciativas não eram, porém, em sua maior parte, obrigatórias, e sua implementação permaneceu como prerrogativa local, com apenas alguns estados dividindo os custos com a localidade, quando lhes conviesse.

Nessa ocasião, o debate sobre a pobreza ganhou um novo tom com os sociólogos da Escola de Chicago, que ofereceram uma nova forma de entender a questão como uma parte inevitável do crescimento urbano e da modernização. Enraizado nas teorias sociológicas, as análises rejeitaram o foco do conhecimento sobre pobreza constituído até então, saindo da economia política para a “ecologia social”, dos conflitos de classe para a identidade racial e étnica e das medidas de emprego e renda para a desorganização social e legado cultural. Essa mudança no foco tinha, sem dúvida, muita relação com o contexto da época.

A pobreza era entendida como parte de sintomas mais amplos de desorganização social e poderia ser atribuída mais a uma quebra cultural temporária do que à estrutura de renda da economia industrial. O resultado da desorganização social refletia-se no aumento da criminalidade, perda da religiosidade, promiscuidade sexual, desintegração familiar e dependência econômica. Os sinais de organização social dos grupos comunitários eram creditados à educação e as novas instituições e costumes que foram sendo construídos sobre elementos tradicionais.

Mais importante era o grande número de instituições econômicas cooperativas – principalmente associações comerciais e de agricultura – pelos quais os grupos

¹¹⁸ Desde 1893, o Congresso Americano tentou negociar ajuda federal para as situações de desemprego, recorrendo novamente, mas sem êxito, em 1894 e 1921. PIVEN e CLOWARD, 1971. Op. Cit, p.47.

organizavam o bem-estar coletivo e absorviam coletivamente um aprendizado social que os ajudaria a se ajustar à vida urbana, uma vez que o mote fundamental dessa visão era um ajustamento cultural¹¹⁹.

Para a Escola de Chicago, a ação comunitária era para ser algo construído “de baixo para cima”, que funcionasse como um processo de assimilação mais do que de mudança dos arranjos sociais existentes. Contudo, o que provou ser a assertiva mais importante na longevidade da visão da Escola de Chicago sobre a ação comunitária e investigação sobre as comunidades era sua capacidade de treinamento e formação em pesquisa social que, por sua vez, estava estreitamente ligada ao movimento da filantropia organizada para construir um conhecimento mais acadêmico, teoricamente enraizado na ciência social e base de construção de políticas sociais.

Na chegada da Grande Depressão nos anos 1930, existiam objetivamente apenas arranjos de alívios locais NOS Estados Unidos, virtualmente imutáveis, do ponto de vista organizacional, desde os tempos coloniais, tanto que em muitos locais a caridade privada era o único recurso dos destituídos. O desemprego já sinalizava um aumento desde 1928, mas, nos discursos oficiais e no perfil dos programas governamentais, ainda era considerado um problema temporário enfrentável pelos métodos tradicionais de auto-ajuda individual e caridade local. Só que, na primavera de 1933 cerca de um terço da força de trabalho americana se encontrava fora do mercado de trabalho o que, em termos quantitativos, representava aproximadamente 15 milhões de pessoas¹²⁰.

Em 1932, a crise econômica nacional não podia mais ser contida apenas com otimismo doutrinário, apresentando, como consequência, três características importantes: a ampliação da destituição, acompanhada da desintegração dos fatores costumeiros de vida¹²¹, a situação fiscal difícil de muitas localidades, que convergia com a falência dos custos do alívio¹²², e as turbulências civis, que ocorriam sem precedentes¹²³.

¹¹⁹ Idem. p.45-6.

¹²⁰ Segundo PIVEN e CLOWARD, em algumas fontes oficiais da época os valores variavam: na National Research League aparecem 17.920.000 desempregados, e na National Industrial Conference Board estimavam-se 13.300.000. Ibidem, p. 49.

¹²¹ Na ocasião, apenas 4 milhões de pessoas recebiam ajuda de qualquer tipo, sendo que em muitas localidades, o alívio consistia apenas em comida. E havia sinais de aumentos alarmantes da tuberculose e desnutrição. Ibidem, p.68.

¹²² Algumas cidades pararam de pagar aos funcionários municipais, e muitos interromperam serviços públicos. Ibidem, p.68.

Vistos em conjunto, esses eventos assinalam desafeição política numa escala sem paralelo na experiência americana. As pessoas se voltavam contra seus representantes políticos, contra o regime, contra o Presidente Hoover¹²³, contra os negócios e, até, contra “*the American way of life*”. Tudo isso mexeu com a liderança política e forçou uma ação governamental necessária para restaurar a ordem.

Entidades representativas do empresariado, como a *National Association of Manufactures* e o *U.S. Chamber of Commerce*, se opunham à iniciativa federal de ajuda, proclamando que isso enfraqueceria a moral individual, a comunidade e o Estado. A atitude correta seria esperar pela generosidade espontânea do povo americano.

Em 1931, o senador Robert F. Wagner introduziu uma legislação que tentaria assegurar dois bilhões de dólares para trabalhos públicos federais, serviços federais de fomento ao emprego e seguro desemprego. O Congresso aprovou as duas primeiras medidas, mas o seguro desemprego (que pode ser considerado uma forma direta de alívio) não passou.

Concomitantemente, alguns dos estados mais urbanizados e com desenvolvimento industrial mais avançado tentaram lidar com os distúrbios locais, construindo legislações que permitiam à jurisdição local estabelecer pensões para os órfãos, idosos e cegos, incentivando as localidades a implementar esses programas, inclusive com reservas de fundos específicos para esse fim.

Um realinhamento político começou a ser forjado, sob a liderança de Franklin Delano Roosevelt que, buscando ganhar as eleições em 1932, construiu a retórica do New Deal. Movendo-se a partir das bases erigidas como governador em Nova Iorque, começou a

¹²³ Líderes comunistas marchavam em Nova Iorque com centenas de pessoas, que participavam porque estavam famintas e queriam empregos. Fazendeiros em Iowa derramaram caminhões inteiros de leite, numa demanda desesperada para melhorar os preços pagos pelo mercado, que não cobriam os custos de produção. Em Chicago, com metade da força de trabalho desempregada, como socialistas e comunistas demonstravam organização de massa o governador solicitou ao governo federal 150 milhões de dólares para alívio imediato, além da presença das tropas federais. Em setembro de 1932, várias insurreições aconteceram no Kentucky. Ibidem, p.68.

¹²⁴ O presidente Hoover oferecia para as massas crescentes de desempregados apenas encorajamento retórico aos esforços de caridade locais. Em agosto de 1931, a substituição do *Emergency Committee for Employment* pela *Organization on Unemployment Relief* não indicou alteração significativa da postura do governo federal porque, assim como o antecessor, não tinha poderes nem recursos e funcionava apenas para publicizar a necessidade da caridade e reafirmar as virtudes da responsabilidade local, alertando para uma melhora da coordenação dos esforços locais, como se a massa destituída fosse um resultado de uma confusão administrativa entre várias agências locais de caridade. Ibidem, p. 51.

cultivar um suporte político nacional desde 1931, comprometendo-se com o alívio do desemprego¹²⁵.

A campanha de Roosevelt criou divergências dentro do Partido Democrata, pois em seus discursos clamava pela regulamentação da produção, por empregos públicos e pelo seguro desemprego, prometendo que o governo federal assumiria a responsabilidade pelo alívio em localidades onde os programas de ajuda tinham sido fechados. Embora os democratas, de início, tenham discutido bastante os princípios da plataforma da campanha (alguns até alegavam sua aproximação com o comunismo), a popularidade alcançada por Roosevelt assegurou-lhe a indicação pelo partido.

Entre a eleição e a posse, a situação da economia americana piorou. Em março de 1933, todos os bancos americanos fecharam as portas, o que significava definitivamente um colapso. Roosevelt moveu-se rapidamente e assinou vários Atos, que davam uma direção econômica ao país, não havendo resistência no Congresso, pois todos estavam desorientados pela quebra da economia. Então, a nova administração pode tomar a iniciativa e Roosevelt deslanchou várias medidas, cada uma para lidar com diferente faceta da crise econômica, cultivando e solidificando alianças de diversas naturezas: com fazendeiros e trabalhadores, com banqueiros e homens de negócio, com os desempregados.

O primeiro passo em direção ao alívio realizado pelo governo federal ocorreu em 1932, quando os líderes democratas passaram o *Emergency Relief Act*, que tinha como orçamento 300 milhões de dólares para suplementar os fundos de alívio locais em forma de empréstimos para os estados (a serem pagos, com juros, em julho de 1935)¹²⁶. Seis meses depois, a administração federal revogou a postura tradicional e deslanchou um programa emergencial massivo de alívio¹²⁷.

¹²⁵ Ainda em 1931, Roosevelt estabeleceu um programa emergencial que suplementava os fundos de alívio local. Os governadores de Nova Jersey, Pensilvânia, Ohio e Wisconsin seguiram o exemplo, construindo saídas emergenciais semelhantes, e vários outros estados começaram a apoiar esquemas de alívio locais. No final de 1932, 24 estados estavam fornecendo alguma forma de ajuda financeira para os esquemas de alívio das localidades. Ibidem, p. 56.

¹²⁶ Embora tivessem disponibilizados 300 milhões, só 30 milhões foram executados como empréstimos até o fim de 1932. Nessa época, aproximadamente 12 milhões de pessoas estavam sem emprego, menos de um quarto recebia ajuda, segundo pesquisa da *American Association of Social Workers*. Apud PIVEN e CLOWARD, 1971. Op.Cit., p. 57.

¹²⁷ Vários programas federais foram criados e passaram a compor a política social norte-americana: **Civilian Conservation Corps** – estabelecido em março de 1933, forneceu emprego na recuperação das florestas nacionais para cerca de 15 milhões de pessoas; **Public Works Administration** – estabelecido em junho do mesmo ano, sob o National Recovery Act, seus projetos eram desenhados e administrados para melhorar e

O governo federal assumiu a responsabilidade pelo alívio e por prover os recursos apropriados a essa tarefa. Em termos de cobertura, os benefícios não eram direcionados apenas para as categorias tradicionais que recebiam assistência, como viúvas e órfãos, mas para todos os desempregados necessitados e seus dependentes, e incluía, ainda, aqueles cujos empregos ou recursos disponíveis eram inadequados para prover as necessidades básicas para si e seus dependentes. De todos os programas deslanchados, o *Federal Emergency Relief Administration* (FERA) foi, do ponto de vista do impacto, o que mais atingiu os segmentos que necessitavam de ajuda.

Convém ressaltar a interessante posição de Piven e Cloward quanto à iniciativa do governo federal em relação ao alívio da pobreza e do desemprego. Para os autores, o alívio não foi concedido exclusivamente por causa da destituição, haja vista que, por um período considerável de tempo, as elites americanas foram amorfas ao sofrimento ao seu redor. A instituição das políticas de alívio teve início quando os destituídos se tornaram uma ameaça política.

O alívio direto (aqui considerado como transferência de renda) era visto como um expediente temporário e uma forma de manter a subsistência, mas não a dignidade, e uma forma de evitar que a população entrasse em desespero e em “desordem”, mas não um modo de vida. Era, assim, um “mal necessário”. O modo de vida (*in the american way*) estava ancorado na disciplina pelo trabalho, e isso deveria ser restaurado, e o remédio foi abolir o alívio direto e colocar os desempregados para trabalhar em projetos subsidiados pelo governo. Essas reformas foram rapidamente realizadas e o Estado passou a ser empregador de grandes massas, embora muitos ainda continuassem desempregados.

Para Piven e Cloward, desde o início do esquema federal de alívio, a intenção era mudar do alívio direto para o alívio pela contrapartida do trabalho. Em 1933, o FERA publicou um relatório criticando o perigoso “vínculo de dependência” dos destituídos com o Estado, uma vez que a principal insatisfação da classe média americana e dos governantes

ampliar o domínio público, que apresentavam alto grau de corrupção. Os projetos foram implementados com lentidão e beneficiavam os trabalhadores qualificados, que não eram atingidos pelo desemprego; **Emergency Relief Act** - assinado em 12 de maio de 1933, tendo Harry Hopkins, uma assistente social que havia coordenado um programa de alívio em Nova Iorque, durante o governo de Roosevelt, sido indicada para liderar o programa; **Federal Emergency Relief Administration** (FERA) - acabou por quebrar todos os padrões americanos de alívio precedentes, porque, com recursos substanciais e uma autonomia relativa para distribuí-los, pressionou os estados para aumentar os esquemas de alívio, embora o sucesso dessa iniciativa varie de um estado para outro. Idem, p.74.

estava no fato de que o alívio direto contrariava a ideologia americana do trabalho, ou seja, de vencer por seus próprios meios.

Ao mesmo tempo, os programas de alívio via trabalho se chocavam com a visão do empresariado, que a eles se opunha porque os consideravam uma intrusão do governo no mecanismo competitivo do mercado, o que gerou uma dissidência na relação de Roosevelt com os principais empresários líderes no mercado. A principal medida para tentar conciliar o Estado com a economia foi o *National Recovery Act* de 1933, o qual permitia a fixação de preços e de produção para segurar as ondas deflacionárias. O empresariado aparentemente apreciou esses arranjos, pelo menos de início¹²⁸.

Após cinco anos de instabilidade política, na tentativa de conter movimentos dissidentes e consolidar as respostas com base no New Deal, Roosevelt promulgou uma série de reformas, que não respondiam diretamente às demandas dos líderes insurgentes, mas foram suficientes para capturar seus seguidores. Muito mais importante, ele se moveu mais incisivamente para resolver as questões que causavam a “desordem” civil e as insurgências: a quebra da economia e o conseqüente enfraquecimento da estrutura das famílias, das comunidades, de todo um modo de vida. Para restaurar a estabilidade, foi necessário recompor os fatores ocupacionais, de sorte que enquanto a solução a longo prazo foi a recuperação econômica, a emergencial foi o alívio pelo trabalho¹²⁹.

Em 17 de janeiro de 1935 foi introduzida a *Social Security Bill* (ou *Social Security Act*, Ato de Seguridade Social, como é mais conhecido), medida que continha três grandes propostas: seguro desemprego, financiado por imposto federal sobre folha de pagamento, mas planejado e administrado pelos estados, presumivelmente de acordo com as necessidades locais; seguro para idosos, provimento de um suplemento de renda, financiado por contribuições sobre salários e folha de pagamento para pessoas acima de 65 anos – tais benefícios só começaram a ser pagos em 1942; e ajuda federal aos estados que escolhessem fornecer alívio direto para várias categorias de não empregáveis – idosos, cegos, e órfãos¹³⁰.

Como mencionado, muitos estados já ofereciam tal assistência aos programas locais e tinham alocado alguns recursos para esse fim desde que a Depressão econômica piorou. Logo, o que o governo federal estava propondo era dividir os custos.

¹²⁸ Ibidem, p.81.

¹²⁹ Ibidem, p.89.

¹³⁰ Ibidem, p.92.

Já o *Emergency Relief Appropriation Act*, de 1935, refletiu uma clara intenção de aliviar o estresse e desordem, sem interferir nos processos “naturais” do mercado. 3,5 milhões de pessoas que recebiam alívio direto foram colocadas para trabalhar com um “seguro-salário” – um valor maior que os benefícios do alívio direto, mas menor que os salários prevalecentes no mercado, para não impedir que procurassem por empregos privados.

Em outubro de 1934, Roosevelt declarou publicamente, pela primeira vez, que o alívio direto deveria acabar. Numa mensagem ao Congresso, em 4 de janeiro de 1935, disse que “a dependência contínua sobre os alívios induz a uma desintegração moral e espiritual fundamentalmente destrutiva nas fibras nacionais...”¹³¹.

Não foi coincidência que a legislação mais importante sobre um novo programa de alívio pelo trabalho – o *Works Progress Administration* - tenha saído em 1935. Durante 1934 e 1935, vários grupos de desempregados continuaram a agitar o cenário político em muitos estados, fatos que, segundo os autores, foram responsáveis pelo início dos esquemas de alívio direto em muitas localidades.

Dois movimentos são citados por Piven e Cloward como importantes fatores para o deslanche e expansão do alívio: o de pessoas idosas, conduzidas por Dr. Francis E. Townsend, e o dos desempregados “empregáveis” (*able-bodied unemployed*). O movimento dos idosos começou em 1934 e envolvia milhares de pessoas que buscavam uma pensão mensal mínima para todos os cidadãos acima de 60 anos, a ser paga com a contrapartida de empregos.

O movimento atraiu grande contingente de trabalhadores de idade mais avançada, que foram os mais atingidos pelo desemprego na Depressão. Em 1928, aproximadamente 30% das pessoas acima de 65 anos eram dependentes de outros tipos de suporte de renda e, em 1935, estima-se que o percentual tenha aumentado para 50%. Ademais, problemas demográficos somavam-se aos econômicos – essa era uma época em que a população de idosos estava crescendo, tendo dobrado desde 1900¹³².

¹³¹ Ibidem, p.94.

¹³² Os apelos por ajuda por parte desse segmento da população tinha grande apoio da opinião pública – 25 milhões de pessoas assinaram petições do Townsend, apoiando o movimento, que buscou alianças, entre elas com o *Union Party*, que perdeu as eleições de 1936 para Roosevelt, com uma diferença muito alta, o que acabou por minar-lhe a força política. Ibidem, p.101.

O movimento de desempregados “empregáveis” originou-se em comunidades locais cujas atividades antecedentes promoviam agitações para pressionar oficiais a implementar programas de alívio (transferência de renda e de bens). A primeira manifestação com caráter nacionalizante aconteceu em 1932, quando o Comitê de Trabalhadores de Chicago clamou por um encontro de todas as Ligas de Desempregados do país, com exceção dos Conselhos de Desempregados dos Partidos Comunistas. O resultado foi a formação de uma Federação de Trabalhadores Desempregados da América, que pressionou o presidente e o Congresso por uma legislação para alívio direto, empregos públicos, seguro-desemprego para trabalhadores idosos, diminuição da jornada de trabalho e proibição do trabalho infantil. Encontros semelhantes aconteceram em Chicago, em 1933¹³³.

Os esforços para consolidar uma organização nacional de trabalhadores continuaram em 1934. Finalmente, em janeiro de 1935, numa conferência realizada em Washington, criou-se a *Workers Alliance of América* (Aliança de Trabalhadores da América), uma federação permanente e não-partidária composta pela maioria das organizações de desempregados nos Estados Unidos. Um Comitê Executivo Nacional foi formado com o intuito de negociar a unificação com os Conselhos Comunistas de Desempregados. Em 1936, uma nova conferência reuniu representantes da Aliança e dos Conselhos Comunistas de 36 estados americanos, que no final do ano, já estava presente em 43 estados. Uma poderosa e radical organização de desempregados parecia consolidar-se¹³⁴.

Embora o New Deal não tenha nem chegado perto de satisfazer as demandas da Aliança, foi suficiente para amarrar a organização dos desempregados num canal institucional bem delimitado, tanto que em 1941, a *Workers Alliance of América* foi dissolvida, sem grande alarde¹³⁵. Os anos de descontentamento, desafeição e protestos tinham terminado; o alinhamento pelo New Deal havia prevalecido e, a partir daí uma reforma nos sistemas de alívio se iniciou.

No final de 1936, as listas dos programas de ajuda via trabalho foram reduzidas e, no início de 1937 anunciou-se que metade dos trabalhadores remanescentes seriam dispensados. Mas, com a chegada de uma nova recessão econômica em 1938, os subsídios

¹³³ Ibidem, p.103.

¹³⁴ Ibidem, p.108.

¹³⁵ Ibidem, p.109.

para fomentar empregos foram aumentados e, por um breve período, os programas alcançaram os recursos anteriormente direcionados.

No ano seguinte, novamente começou uma campanha para redução do escopo dos programas, quando o Congresso Americano estipulou que aqueles que neles estavam por mais de dezoito meses contínuos deveriam sair – uma medida intencional para forçar os trabalhadores a procurar empregos no mercado. Com a II Guerra Mundial, os programas de alívio pelo trabalho foram reduzidos ainda mais, culminando com sua extinção pelo anúncio presidencial, no fim de 1942¹³⁶.

Os programas que remanesceram para sustentar os pobres na América foram os planos de seguro para idosos e desempregados criados pelo *Social Security Act*. Essas provisões, entretanto, cobriam apenas certas categorias de trabalhadores em ocupações preferenciais – como indústrias que pagavam baixos salários, agricultura e serviços domésticos – com os benefícios para os idosos só começando a ser pagos em 1942. A implementação do seguro-desemprego foi deixada a cargo dos estados, que eram livres para adotar qualquer nível de benefícios e fixar um período máximo de recebimento. Ambos os planos de seguro se aplicavam apenas a trabalhadores que participassem na força de trabalho, tornando-se elegível para ajuda somente em virtude da idade e de retração de empregos.

O programa de assistência ou alívio da pobreza que permaneceu após 1942 foi a provisão para idosos, cegos e órfãos, também contido no *Social Security Act* de 1935, com o controle sobre as concessões de renda retornando aos estados e localidades, com a diferença de que um fundo de garantia federal estaria disponível para suplementar os gastos. Essas medidas não receberam muita atenção pública na época, porquanto obscurecidas pelas pensões para idosos e seguro-desemprego, base fundamental para a construção do sistema público de bem-estar americano que se institucionalizaria nas décadas seguintes¹³⁷.

As agências administrativas do governo federal tiveram pouca autoridade sobre os estados, o que refletia uma crescente preocupação com a restauração das opções locais de concessão de alívio, particularmente ao estabelecer níveis de concessão. Não foi surpresa a

¹³⁶ Ibidem, p.113.

¹³⁷ Ibidem, p.114.

pressão por redução da cobertura e a autonomia local para administrar o estreitamento dos programas, que deveriam criar prerrogativas locais, até porque a legislação enaltecida no início dos anos 1940 se moldou pelos programas tradicionais de alívio dos pobres preexistentes, como ajuda às mães e crianças órfãs, que acabaram reintroduzidos, mesmo que sob outras prerrogativas.

O ciclo estava completo. Turbulências políticas produziram um programa federal de alívio massivo; o alívio direto se converteu em alívio via trabalho; então, o alívio pelo trabalho foi reduzido e os desempregados passaram novamente a ficar sob a responsabilidade dos estados e agências locais, que reduziram, ou em muitos locais eliminaram, a ajuda aos desempregados “sadios”, mantendo-se os programas de assistência categorial para os pobres “impotentes” – idosos, cegos e órfãos. Para os pobres “sadios” ou potencialmente empregáveis que não conseguiam encontrar empregos ou seguro de alívio local, o governo federal não fez nenhuma provisão¹³⁸.

Em relação ao debate sobre pobreza, uma demanda sem precedentes por conhecimento econômico e definições mais tradicionais sobre bem-estar social advieram do aparato do New Deal de Roosevelt. Estado e agências privadas buscavam um saber que ajudasse as ações do governo a se deslocar do alívio da pobreza para programas de prevenção, seguro social e reforma econômica.

Na Grande Depressão, para muitos estudiosos o espetáculo do desemprego e as outras facetas da crise eram evidências empíricas de que a economia, ou melhor, o capitalismo, havia falhado. Mas enquanto a pobreza em larga escala era reconhecida como um sinal de falha econômica, deixou ela de ser considerada como problema e categoria central de conhecimento, já que as questões enfocadas eram o colapso econômico, o desemprego, o baixo consumo, a má distribuição de renda, o subdesenvolvimento regional – e outros aspectos potencialmente identificados como suas causas sistêmicas.

Os intelectuais da economia política não conceberam análises a partir da preocupação com o alívio da pobreza, mas em termos de como poderiam compor programas de recuperação, reforma e crescimento. Isso proporcionou um claro corte nas análises entre as agências que advogavam a favor dos estudos sobre pobreza e aquelas que constituíam apoio para políticas de recuperação e reforma econômica. O legado do New

¹³⁸ Ibidem, p.117.

Deal sobre investigação econômica e o de agências sociais sobre pobreza seria apenas indireto, mas poderoso, pois a administração de Roosevelt colocou o pleno emprego como a chave para a recuperação de uma economia saudável, enquanto o conhecimento sobre pobreza passava a ser fragmentado e burocratizado nas diversas categorias atendidas pelo nascente “welfare state” americano.

Concomitantemente, os estudos sociológicos e antropológicos sobre classe social e castas, comunidades e culturas – na maioria das vezes apoiados financeiramente pelas agências New Deal – tiveram um impacto mais imediato sobre o curso do conhecimento sobre pobreza. É que, sem necessariamente identificar pobreza como preocupação central, estabeleceram métodos e erigiram um aparato conceitual que levaram ao desenvolvimento de uma nova linha de questionamento que fez da cultura um fator de compreensão inédita do tema.

Distinta dos sociólogos da Escola de Chicago, a visão dos antropólogos sociais e dos sociólogos regionalistas da Universidade de North Carolina entendia a cultura como peça central para o conhecimento da pobreza. Suas análises expressavam uma província especial no meio acadêmico que, desafiando o antiestatismo da Escola de Chicago, trabalharam com uma base de referência na qual a pobreza e a “classe-baixa” eram tanto categorias econômicas quanto culturais, com a questão não sendo a de que maneira, mas por que os pobres eram culturalmente diferentes das classes médias e superiores. A idéia de uma cultura específica das classes baixas tornou-se firmemente enraizada como objeto de pesquisa da ciência social nos anos 1940¹³⁹.

Nos anos 1930 e 1940, o foco interdisciplinar na cultura e na personalidade pôs o desenvolvimento psicológico individual no centro da pesquisa antropológica e sociológica. A aproximação por esse viés deslocou a ênfase dos estudos locais da comunidade para a família sob um olhar psicológico, sem o foco nas condições externas, sociais ou econômicas, mas nas questões familiares internas, diagnosticando comportamentos e a personalidade como fruto de adaptações culturais. A causa imediata de desordem psicológica não era a pobreza, mas a ausência paterna, que gerava um desequilíbrio na família nuclear então padrão.

¹³⁹ O’CONNOR, Alice, 2001. Op. Cit. p.57.

O *Aid to Families with Dependent Children*, um programa de assistência categorial implementado nos anos 1940 e 1950, era a expressão clara desse debate e refletia a ambigüidade que prevalecia sobre em que medida mulheres e crianças deveriam ou não ser requisitadas para a força de trabalho e que não afetou, essa ambivalência, os programas para idosos, órfãos e cegos, considerados como uma obrigação moral. Esse tipo de assistência serviu de modelo para a ampliação dos programas de alívio que se seguiram, até os anos 1960.

Para Piven e Cloward, o principal objetivo do programa foi forçar a criação de um segmento de trabalho mal pago, o que, segundo eles, aconteceu pelo uso de vários artifícios: ajuda parcial apenas na condição de que a recebedora estivesse trabalhando, ou ajuda temporária, ou a forma mais comum, a ajuda pelo estabelecimento de vários tipos de critérios e contrapartidas. Para os autores, o fator explicativo mais importante das variações ou similaridades entre os esquemas locais de alívio não são a moral e a política local (ou cultura política local), mas o ato de regular a concessão de ajuda, pautada nas requisições das empresas e negócios locais, ou seja, na flexibilidade exigida pela economia¹⁴⁰.

Piven e Cloward argumentam que os sistemas de alívio normalmente excluem os desempregados “sadios” (bem como, em determinadas ocasiões, as mulheres e as crianças sadias), não importando o quão severa seja a destituição ou quão prolongado o desemprego. É que negar ajuda a um homem sadio desempregado pode não ser suficiente para evitar que ele a consiga por meio de sua mulher e filho, daí que certos estados também negavam auxílio às mães que viviam associadas a algum homem, especialmente se co-habitavam¹⁴¹.

Qualquer que seja o motivo, a consequência é a de assegurar que os recursos de alívio não alcancem homens desempregados, causando um grau alto de vulnerabilidade a ponto de empurrá-los para o trabalho informal ou emprego marginal. Essas e outras medidas similares podem ser justificadas sob a linguagem da virtude moral ou características culturais, mas seu efeito econômico é assegurar a existência de um segmento de trabalhadores marginais, que aceitem qualquer trabalho a qualquer preço em qualquer idade e, se permanecem com as respectivas famílias, as chances de mulher e filhos

¹⁴⁰ Piven E Cloward, 1971. Op. Cit., p.123

¹⁴¹ Idem, p.127

trabalharem é muito maior, pois não vão conseguir ultrapassar os critérios de recebimento de ajuda¹⁴².

Convém ressaltar que, quando um amplo segmento de trabalhadores mal pagos é necessário para a economia, os homens sozinhos não ganham o suficiente para a subsistência. Então, na maioria das vezes, os arranjos de alívio são ajustados para que as mulheres sejam também mantidas no segmento de trabalho mal pago e as crianças podem ter um papel importante no suplemento laboral em certas épocas e locais, levando também a ajustes no sistema de alívio. Quando mulheres e crianças conseguem ajuda, geralmente recebem menos que os idosos, cegos e incapacitados, o que também “encoraja” o seu envolvimento parcial na força de trabalho¹⁴³.

No *Aid to Families with Dependent Children* várias penalidades foram estabelecidas, em sua maioria com apelo moral, para forçar as famílias pobres a se encaixarem nesses requisitos. Os critérios de elegibilidade eram mais severos e o nível dos benefícios menores que os do Social Security Act de 1935.

É importante considerar que, embora existam fatores gerais que caracterizam o sistema de alívio americano, há variações entre os estados, quer no valor dos benefícios pagos, quer na cobertura, daí que, em 1969, uma família no Mississippi recebia uma ajuda de renda equivalente a US\$69,00 por mês, enquanto outra nas mesmas condições, tinha direito a US\$347,00, em Nova Jersey¹⁴⁴. Para Piven e Cloward, essas variações nas práticas de alívio normalmente refletem os vestígios de influência das *Poor Laws* inglesas, que se baseavam em alguns princípios-chave, como o da responsabilidade local, o da menor elegibilidade, e o da fixação territorial.

Se as práticas de alívio são vistas como métodos para forçar o trabalho mal pago, torna-se óbvio que os princípios das *Poor Laws*, que subjazem os sistemas de alívio contemporâneos, não são meros vestígios de uma tradição arcaica, mas possuem uma importante função na dinâmica econômica contemporânea. Ou seja, tornam possível moldar as práticas de alívio de acordo com diferenças nas práticas de trabalho entre regiões, estados e localidades (e até entre países e continentes inteiros, na realidade assimétrica da ordem econômica mundial contemporânea), flexibilizando altamente o esquema.

¹⁴² Ibidem, p.128

¹⁴³ Ibidem, p.129

¹⁴⁴ Ibidem, p.130

O princípio da responsabilidade local assegura que os órgãos oficiais possam criar critérios variados de elegibilidade para melhor atender aos diferentes requerimentos do uso do trabalho. A regra da menor elegibilidade assegura que os benefícios de bem-estar não se tornem competitivos com os salários, não importa o quanto os salários baixem, pois eles sempre se ajustam, ao passo que, as leis que se referem à fixação de residência local garantem que esses arranjos se firmem em dados lugares, asseverando que as variações nas práticas de alívio podem ser entendidas pelas funções econômicas que possuem¹⁴⁵.

O melhor exemplo dessas adaptações regionais nos Estados Unidos é oferecido pelos estados do sul. Lá, os esquemas de alívio foram utilizados como instrumento de apoio a um sistema de casta da força de trabalho no qual determinados grupos étnicos e raciais são subjugados a servir de mão-de-obra mais barata.

Dados apontados por Piven e Cloward mostram que a baixa proporção de negros nas listas de beneficiários do *Aid to Families with Dependent Children* resultaram da articulação das práticas de bem-estar com as medidas de trabalho. Os estados instituíram provisões especiais para manter os negros no mercado de trabalho, tanto que, em 1943, em Louisiana, por exemplo, criou-se o primeiro programa “*employable mother*”, pelo qual as famílias com crianças de sete anos ou mais seriam recusadas para assistência se a mãe fosse considerada empregável nos campos. Na Geórgia, aprovou-se, em 1952, lei semelhante, permitindo aos oficiais locais negar assistência às famílias com crianças acima de três anos cuja mãe fosse tida como empregável¹⁴⁶.

Essa tendência deu direção e estabeleceu limites para vários esquemas locais de bem-estar, que negavam assistência a todas as mulheres empregáveis e, para manter as mães negras na força de trabalho, especialmente no meio rural do sul, benefícios menores eram concedidos¹⁴⁷. Na verdade, as mães que conseguiam receber assistência pelo AFDC eram forçadas a aceitar empregos muito mal pagos e concentrados, em sua maior parte, em ocupações desqualificadas e na prestação de serviços¹⁴⁸.

Alice O'Connor argumenta que evidências de vários estudos nacionais conduzidos nos anos de 1960 demonstram que o critério moral e o diagnóstico cultural eram as

¹⁴⁵ Ibidem, p.131

¹⁴⁶ Ibidem, p.134

¹⁴⁷ Ibidem, 135-36

¹⁴⁸ Ibidem, p.137

justificativas mais usadas para forçar os negros ao trabalho. Essas práticas, no entanto, não foram exclusivas do sul, já que também ocorreram em outras áreas onde existia necessidade similar de trabalho marginal.

É importante notar como o “princípio da fixação” reforça as funções econômicas dos de menor elegibilidade e responsabilidade local, sendo, pois, interligados. Com efeito, as leis relativas à fixação de residência normalmente resultavam na negação de assistência para os que não viviam há determinado tempo (geralmente um critério de elegibilidade) no local. Isso acaba por aprofundar o relacionamento entre o sistema de bem-estar regional e a economia regional, ligando os pobres aos salários locais e às restrições, também locais de bem-estar, a fim de que, se tentarem se mover de um lugar ao outro em busca de melhores empregos, não sejam elegíveis pela assistência pública¹⁴⁹.

Sob essa perspectiva, infere-se que as práticas de assistência são tão ou mais restritivas que as leis que as regulam. Enquanto segmentos populacionais de baixa renda não se encaixam nos critérios de elegibilidade legalmente estabelecidos, outros acabam “embarreirados” pelos procedimentos das agências, cujas burocracias filtram os que conseguem ultrapassar os requisitos formais dos estatutos normativos.

As exigências do ambiente político forçam as agências oficiais a desenhar procedimentos que servem a fins econômicos de grupos de fora do sistema de alívio. Isso é possível porque a clientela das agências (os pobres) tem baixa capacidade de vocalização e influência política local, pelo que o mecanismo de “saída” deve ser incentivado e condicionado por interesses mais imediatos¹⁵⁰.

O aspecto principal a ser destacado em relação à natureza dos esquemas de alívio é que sua relutância a ampliar a cobertura não é um fator acidental da cultura americana, mas está enraizado em dois princípios da ideologia de mercado, que tiveram pleno desenvolvimento nos Estados Unidos, com o sistema econômico aberto: o sucesso econômico é uma questão de mérito individual e, algumas vezes, de sorte e, aqueles que

¹⁴⁹ Os trabalhadores rurais têm sido o segmento mais vulnerável à exploração, devido a um comportamento migratório em função das colheitas, sempre acabam fora do esquema de assistência pública, sem outra escolha senão aceitar baixos salários e condições de vida ditadas pelos fazendeiros locais. Essas são as principais barreiras estatutárias impostas pela própria estrutura do sistema para manter um segmento de trabalhadores mal pagos.

¹⁵⁰ Ao caracterizar o exercício da “voz” nos Estados Unidos, Hirshman mostra como os processos políticos e os conflitos subjacentes a eles estão subordinados à saída via mercado, estreitamente ligada aos interesses particulares, demandas pontuais e pressões exercidas em razão deles. HIRSHMAN, Albert. *Saída, voz e lealdade. Reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

falham – os muito pobres – são moralmente ou pessoalmente “defeituosos” ou “deficitários”. Uma dimensão da crença reforça, assim, a outra.

Como salientado no primeiro capítulo, esses valores, idéias e crenças, nos estágios iniciais do capitalismo, não estavam devidamente inculcados nos hábitos dos trabalhadores, então a coerção governamental era maior e mais requisitada para conseguir os recursos laborais necessários pela constituição de um sistema de alívio penal que induzia os pobres ao trabalho. Com a crescente difusão e aceitação dos valores do mercado, os fatores coercitivos ou penalidades foram suavizados, permanecendo, como forma hegemônica de controle, o ritual de degradação de uma fração de classe, que demarca a fronteira entre os apropriadamente e os inapropriadamente motivados, os virtuosos (capazes) e os defeituosos (incapacitados). Nesse ponto, as práticas de combate à pobreza não são um mero reflexo de ideologias, mas um agente que assim, as reforça.

Tais práticas não são meramente conseqüências de falta de cuidado ou ocorrências inerentes a burocracias, porém, fatores adaptativos delineados para inibir a compleição da aplicação de processos e facilitar as rejeições arbitrárias, viabilizando a acomodação necessária dos segmentos de trabalhadores precários e possibilitando que os custos com os pobres capacitados sejam socializados pela degradação das condições de assistência. Desse modo, as ações de combate à pobreza são prioritariamente direcionadas àqueles que permanecem no mercado de trabalho com vínculos informais, precários e mal pagos, mesmo que de forma direta atinjam os pobres parcial ou inteiramente “incapacitados”.

Associa-se, normalmente, a profissionalização do sistema de alívio a uma crescente humanização dos processos de assistência. É verdade que as doutrinas profissionais suplantaram os antigos dogmas religiosos da filantropia que justificavam o alívio pela caridade, mas, a despeito das doutrinas que as ciências sociais (inclusive a economia) utilizam para pensar, organizar e administrar o combate à pobreza serem, de algum modo, menos severas que as da filantropia religiosa, existem paralelismos entre elas no que se refere à natureza do alívio.

Destarte, onde a doutrina filantrópica traçou a causa da pobreza como defeitos morais, a individualista das práticas científicas delineou defeitos psicológicos, e se o antigo tratamento filantrópico era um regime estrito de subserviência e disciplina individual em que os pobres davam prova da existência da fraqueza moral do ser humano que, por isso,

deveria temer a Deus, os estudos de caso, predominantes em meados do século XX, prescrevem procedimentos modernos de diagnóstico psicológico, individualização e aconselhamento, como se o pobre fosse um cliente e tivesse que comprovar fraquezas em sua personalidade que justificassem a necessidade de “tratamento” profissional. Aliás, O'Connor mostra, na minuciosa análise histórica do pensamento sobre pobreza nos Estados Unidos, que se há uma diferença filosófica real entre os preceitos filantrópicos e os profissionais, que variam na justificativa das práticas de alívio, essa está entre as definições de indivíduo: pelos primeiros, é essencialmente moral, e pela outra, marcadamente psicológica.

Assim, o encaixe do sistema de bem-estar numa economia estável, embora com alto grau de diversidade, é assegurado pela variedade dos fatores de exclusão, em acordo com as diferenças regionais e locais dos requisitos (do uso da força) de trabalho. Ainda hoje é possível testemunhar práticas de alívio severas, e as justificativas para as restrições no bem-estar são usualmente morais, mesmo que suas funções sejam tipicamente econômicas. Na verdade, aqueles que exploram a mão-de-obra barata garantida por esses esquemas têm o conforto moral e a garantia de seus lucros.

Apesar de a natureza da função do combate à pobreza permanecer a mesma, mudanças nas justificativas e na institucionalidade dos esquemas continuam a se renovar, estabelecendo novos parâmetros na relação entre alívio da pobreza e proteção social e destes com os arranjos econômicos e mercado de trabalho. Nesse sentido, o pós II Guerra é um período crucial para o entendimento de como o padrão americano de política social liberal se expande como parte de sua política externa e da ordem econômica mundial que se institucionalizava sob sua hegemonia.

3.2 - Combate à pobreza e a intelectualidade americana no II pós-Guerra.

O pós-guerra traz consigo a emergência de uma nova economia política da pobreza, introduzida, no pensamento econômico, pelas “revoluções” keynesiana e do capital humano e pelo aumento da influência dos economistas na expansão do aparato de políticas públicas do governo federal americano. Fincada na centralidade do mercado e na economia neoclássica, a nova política econômica retomou as antigas categorias de renda, salários e emprego para sua definição do problema da pobreza, mas explicando-o como um indicador

de crescimento econômico inadequado e de deficiências de capital humano ou aptidão individual, e não como algo relacionado à distribuição desigual de riquezas e oportunidades. Assim como os predecessores, essa formulação do problema da pobreza refletia preocupações políticas e ideológicas e não prioritariamente analíticas.

Os economistas das equipes da administração governamental fizeram um esforço consciente para afastar a menção ao termo “redistribuição” e ao significado de reestruturação econômica contido em seus propósitos, enfatizando o poder do crescimento macroeconômico e o investimento no capital humano individual como formas de erradicação da pobreza.

Importantes mudanças no pós-guerra afetaram profundamente o pensamento da ciência social sobre os pobres, a pobreza e suas respectivas formas de enfrentamento. A emergência dos Estados Unidos como novo centro hegemônico do capitalismo mundial trouxe consigo a preocupação com uma política direcionadora de reformas com alcance internacional, que já dava sinais de vida em várias iniciativas norte-americanas.

De acordo com Moraes¹⁵¹, a mensagem do presidente norte-americano ao Congresso em 1949, quando divulga o Programa Ponto IV¹⁵², sinaliza uma clara preocupação com o combate à pobreza como uma pré-condição para a segurança política em escala internacional. “Os propósitos declarados desse programa preventivo e pedagógico são: incrementar a saúde, bem-estar e expectativa de vida das populações em foco. Mas incluem também a “edificação da democracia política”, “fortalecimento das Nações Unidas” e “promoção da paz””¹⁵³.

A Grande Depressão e as Guerras Mundiais deixaram à mostra as diferenças entre as nações em termos de desenvolvimento. Ásia, África e América Latina evidenciam-se como “bolsões de atraso” e estimulam os estudos das singularidades nacionais, de modo

¹⁵¹ MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa, 1987. Op. Cit.

¹⁵² O discurso inaugural do presidente Harry Truman, em 20 de janeiro de 1949, em que ele proclamou o 'fim da era colonial', diz o seguinte: "Devemos iniciar um programa novo e ousado que torne os benefícios de nosso progresso científico e industrial disponíveis para o aprimoramento e o crescimento das áreas subdesenvolvidas. (...) O antigo imperialismo (...) não tem lugar em nossos planos. Um aumento na produção é a chave para a prosperidade e para a paz. E a chave para o aumento da produção é uma utilização mais ampla e mais vigorosa da ciência moderna e do conhecimento técnico". Truman anuncia, assim, um programa de ajuda técnica cuja razão seria a supressão do "sofrimento dessas populações", graças à "atividade industrial" e ao "aumento do nível de vida", deixando claro que a base para pensar na superação do subdesenvolvimento era seguir os passos norte-americanos. Informações disponíveis no site: www2.uerj.br/~labore/pol15/cquestoessc/artigos/sociedade_1.zip, acessado em 26/01/2007.

¹⁵³ MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa, 1987. Op. Cit., p.74

que, ao lado da reconstrução de regiões devastadas pela guerra, impunha-se a necessidade de formular uma política que, além dos fatores econômicos, enfatizasse fatores sociais, culturais e políticos que poderiam estar funcionando como obstáculos ao desenvolvimento nessas regiões.

Contrariando a confiança no ajuste automático das forças econômicas, “erguer-se-á no imaginário do pós-guerra uma progressiva confiança na intervenção estatal, no plano e no controle. É bom salientar que estes não apareceriam como necessários apenas em função de uma emergência, resultado e correção da guerra e da crise, mas como uma experiência perene que, inclusive, evitaria guerras e crises como as que haviam eclodido pouco antes”¹⁵⁴.

O pilar fundamental dessa perspectiva de desenvolvimento está na diferença que os países apresentam em termos de comportamento de suas populações e das estruturas sociais diante de um padrão “moderno” de civilização. Formulada em sua maior parte por sociólogos americanos e europeus, corresponde ao contexto de formalização das ciências sociais e políticas (em particular da sociologia), que se inicia nas primeiras décadas do século XX e atinge o apogeu entre os anos 1940 e 1960.

O foco de atenção recai sobre a dicotomia tradicional/moderno, acentuando a idéia de que o desenvolvimento é um “processo coletivo não-homogêneo e que as sociedades ditas “em desenvolvimento” são caracterizadas pelo fato de apresentarem assimetrias em suas estruturas”¹⁵⁵. A idéia de modernização corresponde à sincronização dessas estruturas, configurando um processo que pode ser empiricamente verificado e mensurado. “Os males dos países subdesenvolvidos apontariam o caráter reflexo de suas economias e sociedades: as flutuações cíclicas que aí observam são dominadas por movimentos gerados nos países industriais”¹⁵⁶.

Alice O’Connor resume os impactos desses acontecimentos sobre o conhecimento sobre a pobreza em quatro pontos fundamentais:

- 1) o surgimento da idéia de uma economia política da afluência, que trabalhava com a crença de que os Estados Unidos estavam se tornando

¹⁵⁴ Idem, p.74

¹⁵⁵ WERNECK VIANNA & BARTHOLO JR., 2001. Op. Cit., p.151.

¹⁵⁶ ONU, 1951, p.51 apud MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa, 1987. Op. Cit., p.77

uma sociedade com distinção pouco significativa entre as classes e com um pequeno substrato de pessoas pobres¹⁵⁷;

- 2) a institucionalização das ciências chamadas “comportamentais”, que encorajaram e redobram a ênfase psicológica que começou a emergir na pesquisa sobre classe e raça;
- 3) a ressurreição da domesticidade da classe média na ideologia e cultura da Guerra Fria, reforçada pela família patriarcal como uma norma cultural e psicológica, “tratando” das formas desviantes;
- 4) a chegada da pobreza como uma questão política global, criando um novo conjunto de oportunidades de pesquisa para os EUA expandir-se para os países “subdesenvolvidos”, em função de seu papel central na institucionalidade do sistema internacional do pós-guerra¹⁵⁸.

Em relação à afluência, acreditava-se que era a base fundamental de uma nova era de consenso ideológico, paz trabalhista e estabilidade política, sem previsão de término. O nível de vida americano era um triunfo único do mix entre economia política e *welfare state* limitado. A pobreza passou a ser vista como um problema residual, embora uma estrutura desigual tenha se perpetuado e reforçado entre as classes.

A crescente afluência mudou fundamentalmente a natureza do problema da pobreza norte-americana, transformando um fenômeno de massa numa experiência de poucos, o que fazia dela um paradoxo, já que, embora a expansão de oportunidades para a maioria da classe média trabalhadora americana continuasse a ocorrer, a sociedade permanecia fundamentalmente desigual. A pobreza era uma experiência seletiva de grupos

¹⁵⁷ John Kenneth Galbraith, com sua obra *The Affluent Society* (A Sociedade Afluente ou A Sociedade Opulenta), de 1958, tentava explicar o porquê da persistência de pessoas pobres em meio à afluência. Ele criticava o fato de os liberais abandonarem a redistribuição em favor do crescimento contínuo como a solução para todos os problemas, procurando demonstrar que o crescimento agregado não trouxe o fim da pobreza e da privação para todos, mas ao contrário, havia produzido algo novo: uma margem de auto-perpetuação da pobreza na base da pirâmide da renda. GALBRAITH, John Kennedy. *O novo estado industrial*. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Coleção Os economistas. Outro pensador contemporâneo que compartilha das mesmas idéias é Gunnar Myrdal, tanto em *Challenge to Affluence*, de 1962, quando atribuiu a pobreza às forças econômicas estruturais – automação, mudanças nos requisitos de habilidades e desigualdades históricas de exploração do trabalho e discriminação racial; quanto em *An American Dilemma*, quando alerta sobre uma crescente “underclass” (subclasse) de pessoas “não-empregáveis” e desqualificadas, o que corromperia a democracia. Michael Harrington, em *The Other America: Poverty in United States* (A Outra América: Pobreza nos Estados Unidos), de 1962, voltou as atenções para “a primeira minoria pobre na história”. Trata-se de autores que, entre outros, compuseram, à época, o debate estruturalista sobre a pobreza.

¹⁵⁸ O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.100.

desprivilegiados – aqueles estruturalmente desprivilegiados, sendo os pobres considerados qualitativamente diferentes (para além da ausência de emprego e renda) do resto da sociedade americana.

Essas idéias levaram à valorização das ciências comportamentais no debate sobre a pobreza. Estimulada pelas agências governamentais e fundos filantrópicos privados, a ênfase no comportamento, por parte das ciências sociais e da economia, assumiu dimensões de movimento organizado durante a Segunda Guerra, levando a uma vasta expansão dos recursos e infra-estrutura institucional de pesquisa sobre o comportamento dos pobres.

O movimento por trás das ciências comportamentais buscava reorganizar o conhecimento social em torno do comportamento individual e de grupos, professando a esperança de entender melhor a motivação humana, o que ajudaria os líderes governamentais a compreender as necessidades dos pobres e traria controle e racionalidade sobre as rápidas mudanças que a guerra trazia para o mundo¹⁵⁹.

Os liberais saíram na frente, incorporando a ciência social comportamental individualizada e psicologizante, e cresceram nas décadas que seguiram o pós-guerra, reforçando o consenso em torno da idéia de que os problemas sociais poderiam ser resolvidos sem recorrer à mobilização política ou ao conflito e sem significativa mudança institucional ou econômica. Isso marcou uma ruptura definitiva com a tradição de pesquisa que havia sido construída desde antes da Grande Depressão, porque, do ponto de vista metodológico, trouxeram a aplicação de técnicas quantitativas e modelos preditivos para as surveys sobre atitudes pessoais e comportamentos, aumentando o peso das estatísticas nas análises sociais, com valorização da riqueza de dados empíricos e da experimentação¹⁶⁰.

As mudanças que levaram a ciência social aos estudos dos comportamentos não se deram num vazio político: se a II Guerra abriu a porta para a revolução comportamental na ciência social, a Guerra Fria pavimentou o caminho para a investigação da cultura dos pobres, considerando-os como um grupo socialmente distinto. Com efeito, demandas em torno do conhecimento sobre a cultura dos povos dos países subdesenvolvidos da Ásia, África, América Latina e de suas respectivas economias capitalistas industriais vinham de toda parte, principalmente dos líderes governamentais dos centros desenvolvidos, em

¹⁵⁹ Idem, p.103

¹⁶⁰ Ibidem, p.105

particular os Estados Unidos. A partir daí, os economistas se esforçaram para dar respostas sobre as “economias em desenvolvimento”, em termos das condições sociais e políticas para o crescimento.

Inspirados na cultura da pobreza que explicava o fenômeno dentro dos EUA¹⁶¹, eles a viam como uma barreira que limitava a introdução de um tipo de vida mais “moderna e democrática”, de sorte que o desenvolvimento e as políticas a serem adotados internacionalmente passaram a ser uma área de pesquisa muito valorizada entre cientistas sociais e economistas. Aliás, no final dos anos 1950, a literatura sociológica e antropológica via os pobres como as mais baixas classes entre as classes baixas, os culturalmente privados, e como vítimas de um círculo vicioso da própria cultura. Porém, a pobreza ainda não era tida como um problema social distinto do conjunto de problemas econômicos e de desenvolvimento ou como um alvo específico de ataque governamental.

Convém ressaltar que o desenvolvimento das áreas subdesenvolvidas era considerado decisivo para o estabelecimento, no plano internacional, do sistema de comércio e circulação de capitais, sendo a principal preocupação a integração do potencial produtivo (capital e trabalho) a setores “rentáveis”, dentro dos critérios adotados pelos países desenvolvidos. Segundo Moraes, “as pré-condições para alterar esse quadro (...) são basicamente de ordem institucional, social e psicossocial. A tarefa do desenvolvimento econômico é criar rapidamente novos empregos, isto é, deslocar para ocupações socialmente rentáveis pessoas que na verdade simulam produzir”¹⁶², de modo que “o meio hostil a transformar é a própria sociedade: seus hábitos de vida e pensamento, suas instituições políticas e legais, a própria estratificação de suas classes (...)”¹⁶³.

Com a administração Kennedy, no início dos anos 1960, os sociólogos e críticos sociais norte-americanos começaram a dar atenção mais específica ao problema da pobreza. A partir daí, o governo federal liderou uma mudança da atuação na área social, com o “ataque à pobreza” (War on Poverty) como componente central das políticas públicas internas.

¹⁶¹ A teoria social da “cultura da pobreza” teve como marco a obra desenvolvida pelo antropólogo Oscar Lewis, no final de 1950, mais amplamente adotada como explicação do paradoxo da pobreza na sociedade afluyente dos EUA. Ibidem, p.99.

¹⁶² MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa, 1987. Op. Cit., p.78

¹⁶³ Idem, p.79

Mas essa luta contra a pobreza ganhou os próprios termos – como parte de uma agenda econômica ampliada construída nacional e internacionalmente. Neste item, a caracterização do combate à pobreza se restringirá aos Estados Unidos, enquanto no próximo se trabalhará a ampliação da agenda de combate à pobreza em escala internacional pela trajetória particular de um organismo multilateral: o Banco Mundial.

Na década de 1960, houve um aumento quantitativo da cobertura dos programas de alívio nos Estados Unidos tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, com maior ênfase nas primeiras, especialmente nas mais populosas do nordeste do país¹⁶⁴.

O Conselho de Consultores Econômicos, criado pela Presidência, incorporou algumas tendências presentes no meio intelectual norte-americano da época:

1) Os princípios keynesianos, que revolucionaram, de muitas formas, o pensamento sobre política econômica. A ênfase do New Deal em expandir o gasto público redistributivo e estratégias de pleno emprego agressivas garantiram um crescimento do mercado orientado e políticas sociais de bem-estar compensatórias durante os anos que imediatamente se seguiram após a II Guerra. O Conselho incorporou parte dessas idéias, especialmente determinando a política econômica do governo em termos de rápido crescimento e pleno emprego, o que, nas suas mentes, eram as armas mais poderosas contra a pobreza¹⁶⁵.

2) A revalorização da teoria neoclássica sobre o mercado de trabalho, o que levou a um retorno dos estudos sobre esse objeto inspirados na teoria de competitividade dos mercados do economista britânico Alfred Marshall. No final dos anos 1950, o grupo de economistas mais ortodoxos da Escola de Chicago, incluindo Milton Friedman, Gary Becker, Jacob Mincer e Theodore Schultz, usou o modelo neoclássico de explicação do mercado para explicar e predizer todos os aspectos do mercado de trabalho e de insumos. Adicionando um forte conteúdo de escolha racional e comportamento individual, assumiram que os trabalhadores deveriam ser vistos da mesma forma que os empregadores, como atores racionais que operavam visando maximizar o próprio interesse. Essa visão de mundo racional e individualizada forma o coração da teoria do capital humano, que

¹⁶⁴ As listas de beneficiários aumentaram 31% nos primeiros quatro anos da década de 1960 e 58% nos quatro anos seguintes. PIVEN, Francis Fox e CLOWARD, Richard. 1971, Op. Cit., pp.185-87.

¹⁶⁵ O'CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.140

funcionou, nos anos de 1960, como uma marca da revalorização do pensamento neoclássico nos estudos sobre pobreza¹⁶⁶.

Com a ênfase nos mercados competitivos, a teoria do capital humano complementou a direção tomada pelos keynesianos do II pós-Guerra, nos EUA. Enquanto o “keynesianismo” sugeria que os economistas poderiam manipular fatores “do lado da demanda”, sem muita interferência direta no mercado privado, a teoria do capital humano mostrou aos liberais como os princípios do mercado poderiam ser aplicados “no lado da oferta”, para expandir as oportunidades sem massiva redistribuição.

Sob essa perspectiva, os indivíduos operavam, no mercado de trabalho, sob os mesmos princípios do capital físico, com escolhas racionais ao investir em sua própria educação e treinamento para ganhos maiores no futuro. Esses investimentos pessoais se tornaram crescentemente importantes para a riqueza nacional e para o bem-estar individual, pois aumentariam não apenas os ganhos particulares, mas a produtividade geral, que levaria ao crescimento. Os ganhos realizados pelos trabalhadores americanos, diziam os defensores do capital humano, não deveriam ser entendidos como produtos de fatores institucionais, como negociações dos sindicatos, políticas públicas governamentais ou práticas das empresas, mas como retornos de investimentos individuais no mercado.

Assim, habilidades individuais e comportamento, e não práticas institucionais ou fatores sociológicos, poderiam explicar as diferenças de ganhos e porque as pessoas eram pobres. O pensamento conservador, a partir da teoria do capital humano, causou grande excitação intelectual entre os liberais, pois funcionava como justificativa para que o investimento social em educação e treinamento fosse a chave para a mobilidade individual e o aumento da produtividade agregada. O mais importante era que se poderia lutar contra a pobreza por meio de investimentos em “capital humano” compatível com o crescimento econômico, sem ferir os princípios morais da vitória pelo próprio esforço¹⁶⁷.

3) Uma crescente ênfase na teoria matemática de quantificação, deslanchada pela expansão da capacidade de computação e pelo desenvolvimento de sofisticada metodologia econométrica, que prometia a economia como uma ciência mais precisa. O surgimento

¹⁶⁶ Idem, p.141

¹⁶⁷ Ibidem, p.142

desse “cientificismo” teve impacto profundo na economia acadêmica, mais tarde refletindo uma quase completa guinada para a linguagem de quantificação e equações matemáticas¹⁶⁸.

Ao lado do movimento de revalorização da teoria neoclássica, essa aproximação iria revolver os modelos de direção de mercados e as hipóteses quantitativamente testáveis. O impacto desses modelos era igualmente importante no universo das políticas públicas, no sentido de prever a performance econômica e traduzir os complexos processos sociais e econômicos em indicadores quantificáveis e metas atingíveis. Em relação à pobreza, usariam uma definição que também pudesse ser traduzida e realizável como política pública. Nessa “nova” perspectiva econômica do social, os liberais encontraram uma poderosa plataforma analítica e institucional pela qual poderiam ganhar a campanha nacional contra a pobreza.

Isso se torna possível porque essas idéias viram a luta contra a pobreza compatível com o crescimento capitalista, fornecendo uma estrutura teórica pela qual os economistas, e depois os sociólogos, começaram a gerar “hipóteses testáveis” e construir e expandir um programa de pesquisa sobre pobreza. A ubiquidade do modelo neoclássico como um caminho para explicar as causas e conseqüências da pobreza – alternadamente capital humano, capital social ou capital cultural – indicava a extensão na qual a centralidade teórica iria prevalecer.

Ademais, a ênfase em atributos individuais como causas da pobreza evitava e afastava o reconhecimento da política, das instituições e da desigualdade estrutural como determinantes do fenômeno. A pobreza era tida como transmitida pelos pais e persiste quando os indivíduos e famílias permanecem pobres por um longo período de tempo, sendo isso considerado uma característica das pessoas pobres, e não da economia, um processo reproduzido pelo comportamento individual, e não por políticas públicas ou instituições ou relações sociais que perpetuam a desigualdade ao longo do tempo.

A nova perspectiva introduziu um modo particular de estudo da pobreza, inédito até então, baseado em construção de modelos, teste de hipóteses, dados quantitativos e no indivíduo como unidade de análise. Auto-intitulada técnica, neutra, científica e não-ideológica, essa “nova economia” do social foi abraçada pelos elaboradores de políticas

¹⁶⁸ Ibidem, p.142

públicas da administração Kennedy como uma alternativa para a orientação das pesquisas sociológicas arrimadas em comunidade ¹⁶⁹.

Toda essa mudança de mentalidade foi acompanhada pela construção de uma base objetiva institucional. Esses argumentos estavam presentes na legislação que resultou no *Area Redevelopment Act* (Ato de Redesenvolvimento de Áreas - ARA), de 1961, que estipulava a soma de 394 milhões de dólares para um período de quatro anos, principalmente para empréstimos, concessões e assistência técnica a comunidades, com o objetivo de torná-las mais atrativas para as novas indústrias, enquanto apenas 4 milhões e 500 mil dólares foram designados para o preparo e a subsistência das famílias da região, valores considerados insuficientes até para o início do programa, já que o ARA tinha como meta empregar 63 mil trabalhadores, em caráter permanente, e provocar, pelos projetos focalizados de ocupações de baixa qualificação, um aumento para 140 mil empregos¹⁷⁰.

Uma súbita, mas importante, virada tomou a forma da literatura estruturalista sobre pobreza, cujas análises tratavam menos de economia política da afluência e mais de traços demográficos e psicológicos que distinguiram os pobres de todo o resto. Essa distinção dos pobres em relação aos outros grupos sociais foi importante para minar a presença da classe social como estratégia analítica da pobreza, facilitando o caminho para a mudança do enfoque das suas causas estruturais para o comportamento, daí que a desigualdade de renda não era necessariamente o maior problema a ser enfrentado, mas a própria pobreza.

“A essência desses pontos de vista é, em suma, que o problema da pobreza já não é mais da classe operária como um todo, mas que é agora o problema específico de uma minoria – uma classe inferior – deixada para trás na ascensão de grande maioria de trabalhadores para a abundância, e separada desta maioria por um abismo sempre maior (...) Segundo as palavras do Relatório Econômico do Presidente de 1964, a tarefa é de atacar a pobreza que sobrou após as realizações do New Deal”¹⁷¹.

Em 1963, o Conselho de Consultores Econômicos iniciou uma campanha para deslanchar a ofensiva contra a pobreza. Apostando numa combinação entre política e ciência social, a construção do combate à pobreza passou por vários estágios dentro da administração pública, culminando no *Economic Report to the President* de 1964,

¹⁶⁹ Ibidem, p.143

¹⁷⁰ LUMER, Human. *Pobreza - suas raízes e seu futuro*. São Paulo: Brasiliense, 1968, p. 31.

¹⁷¹ LUMER, Human. 1968. Op. Cit. p.95

intitulado *The Problem of Poverty in América*, que esboçava a *War on Poverty*, combinando a “nova economia” do social com a velha conhecida “cultura da pobreza”.

A idéia do Conselho era chegar a um conceito de pobreza possível de trabalhar em termos de políticas públicas, definindo-se o foco sobre a pobreza absoluta, haja vista que a relativa era considerada difícil de atingir e compunha parte da dinâmica de uma sociedade de mercado. O objetivo era criar um distanciamento da definição de pobreza como um problema da desigualdade, de modo que os programas, para serem considerados aptos de implementação, deveriam evitar completamente o termo desigualdade ou redistribuição de renda ou riqueza e seu público-alvo deveria se compor apenas dos grupos imunes ao crescimento.

Esse movimento de construção do “ataque à pobreza” ocorreu simultaneamente à estratégia de “ação comunitária”. Se o primeiro passo foi expandir as ênfases iniciais no emprego e crescimento para incorporar a noção estruturalista de segregação populacional com as armadilhas da “cultura da pobreza”, o passo seguinte foi, por propósitos pragmáticos, incorporar o conceito sociológico de ação comunitária¹⁷².

O Relatório ao Presidente moveu-se para uma “face humana” da pobreza, separando os “pobres” do restante da população e mostrando que não eram as barreiras estruturais, mas certas características – baixa educação, raça, velhice, pais solteiros – as suas causas. No documento, constava a compatibilidade dos objetivos de crescimento econômico e combate à pobreza, levando a construção de um padrão de ação governamental sobre os pobres e a pobreza, que eram vistos como problemas exteriores do *mainstream* social, na verdade, um mundo a parte. A idéia de que se partiu era de que o crescimento econômico não era suficiente para quebrar o “círculo vicioso” da minoria pobre.

O Relatório representou um primeiro esforço para trazer as ferramentas analíticas da “nova economia” do social ao problema da pobreza, mas os economistas não tiveram a última palavra. No processo de negociação política, chegou-se a um conceito híbrido de pobreza, internamente contraditório, mas politicamente aceitável, que serviu para abrir as portas a outro tipo de conhecimento sobre pobreza – ligado à idéia sociológica de ação comunitária.

¹⁷² O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.156

O programa de ação comunitária foi, porém, paulatinamente capturado pelo movimento de construção da reforma social com base na agenda antipobreza, até que se transformou em parte da própria guerra contra a pobreza. Mesclada com alguns princípios do capital humano e aliada ao reforço dos serviços sociais, a perspectiva sociológica de pobreza aparece como condição psicológica e cultural e reforça a noção de que o governo federal agiria como catalisador do “empoderamento” (*empowerment*) da comunidade local, sem mencionar que a visão da pesquisa em ciência social aparece como um instrumento para um planejamento participativo, uma avaliação de programas e construção comunitária de decisões ou, em síntese, como um instrumento de mudança social em si¹⁷³.

Convém ressaltar que, em meados dos anos 1960, os direitos de bem-estar emergiram como uma questão nacional para a opinião pública norte-americana, resultado direto do ativismo político dos movimentos sociais. Um vasto arranjo de grupos – assistentes sociais, padres e bispos, advogados, organizações cívicas, funcionários do sistema público de bem-estar, fundações privadas, estudantes ativistas, funcionários dos programas antipobreza, organizações de defesa dos direitos civis, abrigos e agências de atendimento à famílias e organizações de representação dos pobres – começou a lutar por um sistema de proteção social e promoção de bem-estar mais amplo e universal, à semelhança dos europeus, o que implicava a permanência da atuação direta do governo federal. Mas o que geralmente não é percebido é que essa pressão foi, ao mesmo tempo, estimulada e canalizada pelo governo federal, através dos programas que passaram a compor a campanha pela “Great Society”¹⁷⁴.

Um dos principais marcos legais foi o *Economic Opportunity Act* (Ato de Oportunidade Econômica) de 1964, projetado pela Casa Branca e aprovado pelo Congresso. Em seu Título II, sobre programas antipobreza, foram alocados 350 milhões de dólares para os de ação comunitária, ocasião em que o presidente Lyndon B. Johnson declarou como objetivo principal de seu governo atingir em cheio a pobreza em suas fontes, nas cidades e nas ruas¹⁷⁵.

¹⁷³ Idem, p.159

¹⁷⁴ PIVEN, Francis Fox e CLOWARD, Richard. 1971. Op. Cit., p. 248.

¹⁷⁵ Em janeiro de 1964, Lyndon B. Johnson dedicou o Relatório sobre a Situação da Nação ao assunto da pobreza, colocando-o como problema social e econômico de graves proporções: “E esta administração hoje, aqui e agora, declara guerra incondicional á pobreza na América, e apela para que o Congresso e todos os americanos se unam nesse esforço”. LUMER, Human, 1968. Op. Cit., p.10.

O Ato de Oportunidade Econômica de 1964 estipulava um programa de preparo para o trabalho para cerca de 200 mil jovens entre 16 e 21 anos, oferecendo treino em de empregos em instituições que não visam lucros, como hospitais, bibliotecas, parques infantis e fundações, e em que o governo federal custeava a maior parte das despesas. Além disso, estabelecia um esquema de Grupos de Trabalho para jovens de mesma idade, a fim de acomodar cerca de 100 mil pessoas, sendo designados para conservação de campos e centros de treinamento em cidades durante mais de dois anos, pagos com uma bolsa de 50 dólares por mês e com direito a quarto e alimentação. Como suplemento, foi criado um programa de trabalho estudantil para proporcionar empregos de tempo parcial para secundaristas, o que envolvia perto de 140 mil jovens¹⁷⁶.

Outros 150 milhões de dólares foram previstos para apoio aos programas estaduais de assistência que oferecessem treino ou educação aos que vivem de assistência do Estado, a fim de os tornar aptos ao emprego. O Ato também continha diretrizes sobre o alívio da pobreza entre os pequenos agricultores, para os quais se destinaram 50 milhões de dólares, recursos a ser usados para empréstimos a famílias de baixa renda para aquisição de terras ou criação de cooperativas. Outra seção do Ato designava 25 milhões de dólares para empréstimos a indústrias que criem empregos e para pequenos comerciantes.

Não havia nenhuma definição oficial de pobreza quando Lyndon B. Johnson fez, em 1964, a declaração de combatê-la. Mesmo os membros do *Office of Economic Opportunity* (órgão criado pelo governo para elaborar e avaliar os programas antipobreza) estavam atados ao pouco que sabiam sobre a questão¹⁷⁷.

Quando o governo federal interveio nos arranjos locais de alívio, nos anos de 1960, o fez de uma nova forma: não ampliou diretamente o sistema de bem-estar (pensões, seguro-desemprego, etc.) por emendas legislativas ao *Social Security Act*, mas, indiretamente, por uma série de medidas (transferência de renda, execução de serviços e empréstimos em pequena escala) que redundaram na mobilização e pressões contra as

¹⁷⁶ Idem, p.13

¹⁷⁷ Segundo LUMER, a administração Johnson definia como pobre toda unidade familiar com renda de menos de três mil dólares por ano e todo indivíduo com renda anual abaixo de mil dólares. Isso significava, em 1962, aproximadamente 35 milhões de pessoas ou um quinto da população total, sendo que a esse grupo acrescentavam-se aqueles que viviam em estado de privação ou o que se conhece hoje como pobreza relativa, que englobava famílias com renda entre quatro e seis mil dólares ao ano e todo indivíduo com renda entre dois e três mil dólares. Estes estavam “acima” da linha de pobreza, mas abaixo do nível de renda considerado “adequado” pelo Departamento de Estatística do Trabalho, que em 1960 calculava 6.174 dólares para uma família de quatro pessoas.

restrições locais à concessão de assistência. Piven e Cloward caracterizam essa intervenção federal em três grandes frentes:

- a) estabelecimento de novos serviços, tanto públicos quanto privados, que ofereciam aos pobres informações sobre direitos de bem-estar e assistência de profissionais da área para obter os benefícios;
- b) início de processos judiciais para desafiar o conjunto de leis locais e políticas que mantinham as pessoas fora do rol de benefícios;
- c) fornecimento de suporte para novas organizações dos pobres que informavam às pessoas sobre suas habilitações para receber assistência pública e conjugar força para pressionar as agências para aprovar as aplicações de recursos de alívio¹⁷⁸.

Os poderes de gerenciamento presidencial foram usados para forjar programas que lidavam com problemas políticos que afetavam diretamente a Presidência, daí que seus poderes de publicidade e propaganda deveriam ser fortalecidos para fundamentar e justificar esses programas. Aliás, uma das principais preocupações do governo era adquirir conhecimento sobre o problema que queriam combater, mas não qualquer tipo, a não ser um estatisticamente rigoroso, metodologicamente sofisticado, baseado em dados representativos nacionais e explicitamente modelado numa aproximação com a análise de políticas públicas que diziam ter revolucionado o Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Por que isso? Os sistemas de análise construídos, logo após a II Guerra, pela RAND Corporation para o Departamento de Defesa Americano, eram considerados uma forma muito avançada de pesquisa, fundamentada em pesados modelos econométricos de escolha entre diferentes tipos e combinações de armas e objetivos estratégicos.

Os analistas da RAND Corporation foram sendo incorporados pelo governo durante os anos 1940 e 1950, e suas técnicas aplicadas na defesa americana. Mas só na década de 1960, durante as administrações de Kennedy e Johnson, os sistemas de análises começaram a penetrar a burocracia governamental como forma de organizar as políticas públicas, de forma geral, e as sociais, em particular.

A pessoa diretamente responsável no governo pela coordenação dessas análises foi Robert McNamara, brilhante estrela da indústria automobilística recrutado de sua nova

¹⁷⁸ PIVEN, Francis Fox e CLOWARD, Richard. 1971. Op. Cit., p. 249.

posição como presidente da Ford Motor Company para liderar o Departamento de Defesa, em 1961. McNamara estava munido dos princípios básicos dos sistemas de análises que serviram às operações da força aérea, pois participara do time de pesquisadores e seguiu as técnicas desenvolvidas pela RAND que ajudaram a modificar o gerenciamento da Ford. Quando tomou posse da Secretaria de Defesa trouxe consigo um grupo de analistas de sistemas da RAND Corporation.

Muito impressionado com o que McNamara estava fazendo no Departamento de Defesa, o Presidente Johnson organizou um grupo de experts equipado com modernos programas de análise, incorporando os analistas desse Departamento na luta contra a pobreza. Essas foram as mentes que fizeram parte da expansão da burocracia federal de pesquisa sobre o social e que introduziram os protocolos de análises de sistemas na pesquisa sobre pobreza¹⁷⁹.

Tal aparato preservou a idéia de que a pobreza, definida como déficit de renda, poderia ser eliminada sem reestruturação econômica ou política, e estabeleceu um modelo de análise para um tipo de conhecimento sobre ela que seria necessário para combatê-la. A partir daí, uma nova fase na história do conhecimento sobre pobreza teve início nos Estados Unidos, com o governo, através de uma constelação de agências, desenvolvendo um substrato analítico mais elaborado e com maior alcance de mensuração e de experimentação de programas não só para os pobres americanos, mas também para todos os países em desenvolvimento.

Com isso, o estudo sobre pobreza foi-se transformando de um conjunto de idéias de comunidades científicas sediadas em universidades, com base sociológica e antropológica, numa ciência analítica precisa, financiada pelo governo federal, com dados de base nacionais e modelos da economia neoclássica. A guerra contra a pobreza levou ao caminho dos microdados – mensuração da pobreza, avaliação do custo/benefício dos programas, experimentos quantificáveis e controlados (consideração de dados sobre moradia, situação familiar e outras características individuais) –, que tiveram grande influência na compreensão científica das causas e da natureza da pobreza¹⁸⁰. Duas decisões políticas surgiram como consequência:

¹⁷⁹ O'CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.175.

¹⁸⁰ Idem, p.182.

- a) a favorecida pelos economistas que definiam a pobreza como um problema de falta de renda e expressavam em medidas de necessidade e bem-estar e estratégia política centrada no crescimento;
- b) a de usar uma definição absoluta de pobreza e construir esforços para definir os focos de atuação, afastando qualquer esforço que levasse a atingir a desigualdade por meios explicitamente redistributivos, de modo que a pobreza absoluta poderia ser realmente eliminada, mas não a pobreza relativa, sempre presente.

Assim, contar os pobres a partir de uma linha de pobreza absoluta tornou-se uma prioridade. Com isso, um novo nível de experimentação social das pesquisas sobre pobreza teve início, fornecendo evidências estatísticas dos efeitos das medidas antipobreza.

A transformação do conhecimento sobre pobreza, contudo, não foi fácil, envolvendo luta e conseqüências políticas. É que a análise dos economistas contrastava com a tradição politizada trazida pela ação comunitária, de sorte que duas noções distintas de como a “guerra contra a pobreza” deveria ser pensada competiam entre si: uma com ênfase na organização local pela ação direta e transformadora, outra pela via racional do planejamento de cima para baixo e de resultado rápido. Essas divergências institucionalizaram uma divisão interagências: o *Community Action Program* (CAP) e o *Research, Programming, Planing and Evaluation* (RPP&E).

Por trás das racionalidades legislativas estava o contexto político no qual os programas da Great Society foram deslanchados. A linguagem dos novos estatutos e das políticas se referiam prioritariamente a “núcleos urbanos”, a um ambiente “inner city” (dentro das cidades), ou seja, o alvo desses programas eram os “guetos”, e as vizinhanças onde os negros e outros grupos de trabalhadores precários se concentravam¹⁸¹.

Os programas da “Great Society” tinham, em sua maior parte, preocupação com a delinquência juvenil e a pobreza, e alguns com saúde mental e vizinhanças deterioradas, conformando uma miscelânea de atividades e programas sociais com funções diferentes, mas sob a mesma lógica de funcionamento. Cada programa tinha seu alvo e seu foco e cada um fornecia um cesta de serviços e canalizava uma porção de recursos mais ou menos diretamente às novas organizações do núcleo urbano, envolvendo as agências municipais

¹⁸¹ PIVEN, Francis Fox e CLOWARD, Richard. 1971. Op. Cit., p.260.

existentes, com seus serviços tradicionalmente oferecidos. Mais importante é que cada programa fazia das agências de serviços do governo local (seja em saúde, habitação, educação ou bem-estar público), o principal alvo da reforma¹⁸².

Assim, várias agências locais foram estabelecidas, frequentemente compostas por centros culturais; grupos de profissionais foram contratados para ajudar os residentes a encontrar empregos e a lidar com o sistema de bem-estar ou assegurar o acesso em outros serviços públicos; lideranças comunitárias foram cultivadas para receber patrocínio do programa “*community workers*” (agentes comunitários). Esses líderes funcionavam como veículo para envolver um grande número de pessoas das comunidades nos novos programas.

Uma nova estrutura de gestão dos programas, coordenada em rede, se constituiu e conselhos antipobreza e agências de desenvolvimento e fortalecimento político local foram criados. Os requerimentos federais apelavam pela “participação” da população e os negros (principal público-alvo) deveriam ocupar e fiscalizar as agências e outros segmentos que residiam nos guetos – latinos, italianos, judeus, etc –, controlando os departamentos municipais. Através da nova rede estruturada nas cidades e a participação das vizinhanças, a administração nacional reativou processos políticos urbanos tradicionais, como a oferta de empregos e serviços para construir a lealdade partidária¹⁸³.

Embora a estrutura administrativa e organizacional permitisse alto grau de autonomia e descentralização das localidades, a autenticidade e a legitimidade dos programas da Great Society foram garantidas pelo relacionamento direto entre o governo nacional e os guetos, no qual tanto estados quanto governos locais ficaram de fora. Essa mudança nas relações entre os níveis de governo causou muita controvérsia.

Os primeiros anos da “Guerra contra a Pobreza” nos Estados Unidos demonstram uma preocupação nacional com o crescente número de negros nas cidades, que possuíam falhas na política urbana e na burocracia local para lidar com essa população. Desde o início, os programas foram elaborados partindo do princípio de que os governos das cidades

¹⁸² Em 1966, o *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act*, em seu Título I, declarava concentrar suas ações para desenvolver vizinhanças modelo em núcleos urbanos deteriorados, anunciando, em 1967, o *Neighborhood Service Program*, também direcionado ao desenvolvimento local a partir do fortalecimento de núcleos comunitários. Idem, p.257.

¹⁸³ Ibidem, p.261.

eram o maior impedimento à sua implementação, um obstáculo a ser ultrapassado para que os recursos chegassem ao alvo: os negros e o restante da população dos guetos.

O problema foi resolvido pelo direcionamento de uma grande porção de recursos para receptores intermediários que não fossem do governo local, incluindo organizações sociais privadas, universidades e agências criadas nos próprios guetos, sem dizer da imposição de diretrizes específicas sobre utilização dos fundos para as agências municipais¹⁸⁴.

Dar aos beneficiários dos programas o controle sobre a gestão e fiscalização de algumas novas agências de serviços não foi a principal consequência da intervenção federal nas cidades, nem a maior fonte de controvérsia. Os novos programas progressivamente se tornaram instrumentos pelos quais o governo federal empenhou-se em estimular as agências municipais e os estabelecimentos privados de bem-estar social a responder às demandas dos negros. Isso gerou grande descontentamento entre os representantes oficiais locais, com forte vínculo político com os tradicionais constituintes “brancos” de classe média que os mantinham no poder.

As considerações que levaram o governo federal a promover a reforma municipal não são difíceis de ver. Comparados aos programas de educação, habitação ou saúde, as agências antipobreza nos guetos eram instrumentos políticos relativamente insignificantes e momentâneos. Para que os negros conseguissem concessões mais significativas e sistemáticas, a estrutura existente de serviços governamentais locais, controlada pelos governos federal, estadual e local, deveria ser reorientada¹⁸⁵.

Essa reorientação ocorreu através de várias táticas, que iam desde mudanças institucionais até à promoção do aumento da chamada “participação cidadã”, sendo a controvérsia criada pelos programas da Great Society nas cidades normalmente atribuída a esse fator participativo¹⁸⁶. Ao invés de eleger representações, os programas federais canalizaram fundos diretamente para os grupos formados nos guetos, e os usaram para pressionar as agências das cidades a incorporar o público desses guetos nos programas preexistentes. O envolvimento dos pobres na elaboração das políticas foi necessário para

¹⁸⁴ Ibidem, p.262

¹⁸⁵ Ibidem, p.264

¹⁸⁶ Termo que consta numa seção do Economic Opportunity Act no trecho “maximum feasible participation of residents of the areas and members of the groups served”. Ibidem, p.265

redistribuir o poder nas cidades que, sem isso, acreditava o governo, não aumentaria o número de negros atendidos pelo aparato público¹⁸⁷.

O *Economic Opportunity Act* voltou-se para os grupos considerados pobres e estabeleceu um novo relacionamento entre eles e o resto da sociedade, com métodos que lhes asseguraram a participação no desenvolvimento de organizações autônomas e autogerenciadas, com competência política para representar os próprios interesses. Mas, ao alcançar os guetos, o governo federal se tornou diretamente envolvido com uma população extremamente volátil e politicamente ativa, essencialmente em função dos deslocamentos traumáticos que sofreram – migrações, mudanças na geografia ocupacional, etc. Em muitas cidades, as agências dos programas foram a base para as novas organizações políticas dos negros, cuja retórica era ampla, mas as atividades consistiam, majoritariamente, em ganhar posição e patrocínio dentro do sistema político urbano¹⁸⁸.

Desde que os fundos começaram a ser transferidos diretamente para as comunidades negras, havia uma razão para esperar uma reação negativa dos eleitores brancos das cidades, que apoiavam os governos locais e, até então, o governo federal. Uma das táticas mais utilizadas para evitar essa reação foi a ênfase no “desenvolvimento de comunidade”, conceito reforçado e entendido como sinônimo de ataque às “patologias dos guetos”, não incluindo as vizinhanças “brancas” ou os serviços (escolas, empregos...) por elas utilizados.

Com efeito, a criação de uma rede separada de assistência nas cidades com estruturas coordenadas (por exemplo, os conselhos antipobreza) desviou o antagonismo dos brancos. Os negros e outras populações dos guetos foram conciliados como medida preventiva de segurança política nacional, com maior influência sobre uma estrutura inteiramente nova de serviços nas localidades, não lhes sendo dado grande controle sobre as agências municipais preexistentes¹⁸⁹.

Os projetos de “auto-ajuda” para os negros, dentro dos confins dos guetos, não conciliaram brancos e negros num mesmo esquema de bem-estar. Embora essas medidas tenham sido, na sua maior parte, respostas aos eleitores negros do Norte, a legislação reconhecia as mudanças no alinhamento político nos estados do Sul. Tanto que, com base nas demonstrações de alianças em várias cidades, no Norte e no Sul, o Partido Democrata

¹⁸⁷ Ibidem, p.269

¹⁸⁸ Ibidem, p.274.

¹⁸⁹ Ibidem, p.276

promulgou a legislação dos direitos civis em 1960. O movimento dos negros no Norte ajudou aos que permaneceram no Sul a alcançar o direito ao voto, já que, dispensados da plantação feudal, estavam finalmente incorporados ao sistema eleitoral.

Isso não significa que os conflitos foram contornados. Uma rede de relações políticas preexistentes nas cidades estava sendo solapada, com turbulências inevitáveis. Estava em jogo a ocupação dos serviços públicos locais, e os negros começaram a demandar respostas das agências municipais, extravasando as agências antipobreza que até então ocupavam majoritariamente¹⁹⁰.

Com mudanças eleitorais nessa escala, a aprovação das medidas de direitos civis não foi resposta suficiente. Os negros que compunham a força de trabalho mal paga do sul também começaram a exigir melhorias das condições de vida, mas sobre arranjos de “casta” (raciais e étnicos) persistentes, já que os governos locais não estavam fornecendo recursos ou serviços¹⁹¹.

Ao desenvolver uma intrincada rede, que envolvia universidades, agências sociais privadas, corporações, órgãos e agências municipais, o governo federal arregimentou ajuda para justificar seus arranjos, de modo que os profissionais e as autoridades científicas tornaram-se um meio para legitimar as implementações políticas. Assim, cada medida governamental era apresentada como uma saída politicamente neutra e uma “cura científica” para as mazelas que perturbavam a ordem social e cada programa detinha uma linguagem holística, com terminologias que obscureciam os interesses e contradições de classe e raça integrantes do jogo político, definindo-se critérios para que certos grupos soubessem quem e o que poderiam ganhar. Na verdade, os profissionais e cientistas sociais criaram uma aura de autoridade científica que deve, acima de tudo, ser percebida como retórica política para esconder o fato de que o governo federal concedeu algo para os negros que assegurasse que a oposição dos brancos fosse amenizada.

A estratégia federal antipobreza passou a ser empregada nas áreas do Sul, embora a poderosa delegação do Congresso do Sul fosse vigilante quanto à implementação desses programas. Através de provisões legislativas que permitiam ultrapassar o estado e os

¹⁹⁰ Ibidem, p.279.

¹⁹¹ No início de 1966, o National Welfare Rights Organization composto, em sua maior parte, por mulheres negras inempregáveis no mercado de trabalho da época, estimulou o desenvolvimento de manuais em várias localidades. Os primeiros grupos de protesto surgiram nas agências Office of Economic Opportunity, mas logo se tornaram uma organização de base nacional.

governos locais, o governo estabeleceu um relacionamento direto com os grupos de negros em todo o Sul¹⁹².

Com a proliferação das agências do *Office of Economic Opportunity*, milhares de empregos foram disponibilizados para fazer face à luta pelos direitos civis. A maioria das atividades de direitos de bem-estar no sul foi iniciada pelos membros das equipes do OEO que se afiliaram no movimento de direitos civis no início dos anos 1960.

Mais óbvio que no Norte, os programas da Great Society no Sul canalizaram protestos e turbulências, direcionando, de tal forma, a política e o embate por direitos civis e sociais para o combate à pobreza, que as atividades dos movimentos por direitos viraram sinônimo de luta contra ela¹⁹³. “Para o negro, a guerra contra a pobreza está nitidamente ligada à guerra contra a discriminação e segregação. A luta por trabalho requer o fim da discriminação no emprego. A luta por oportunidades iguais na educação requer abolição das escolas segregadas. E assim é em qualquer aspecto da luta”¹⁹⁴.

A concessão de alívio se tornou a principal forma de lidar com as pressões políticas criadas por pobres deslocados. Primeiro, porque o sistema de bem-estar americano, construído a partir do New Deal, não incluiu vários segmentos de trabalhadores precários, inclusive os negros¹⁹⁵ e segundo, e mais importante, porque era mais fácil, barato e rápido conceder assistência ou alívio que negociar politicamente os interesses desses grupos ou ser pressionado pelos que já estavam no poder das cidades.

O trecho a seguir é ilustrativo quanto ao que Lumer considera “o mito do estado de bem-estar” nos Estados Unidos, nos anos 1960: “Ironicamente, são os pobres que recebem menos garantias. Os trabalhadores rurais estão excluídos, como grupo, virtualmente, de todo benefício de bem-estar social. Outros não podem ser beneficiados porque seus rendimentos estão baixos demais para serem qualificados. (...) Finalmente, as limitações de

¹⁹² Ibidem, p. 277-78.

¹⁹³ Ibidem, p.281

¹⁹⁴ LUMER, Human. 1968. Op. Cit., p.54

¹⁹⁵ O seguro desemprego em meados dos anos de 1960, tinha valores médios de 35 dólares por semana, quantia insuficiente para sobreviver. Mesmo nos estados onde a renda per capita era considerada alta, os benefícios aumentam cerca de um ou dois dólares. A média para aposentadoria variava em torno de 17 dólares e 70 centavos por semana para uma pessoa e 29 dólares e 72 centavos para um casal, com apenas uma pequena fração dos idosos com acesso a pensões privadas ou outros recursos para complementar a renda. A média de pagamento de pensão por morte do pai, no caso de existirem crianças dependentes, era de cerca de 21 dólares por semana para três órfãos. Os auxílios da assistência pública eram baixos e assistemáticos, e as condições de acesso humilhantes. In: “De novo o resultado do Estado de Bem-Estar”, New York Magazine, 22 de março de 1964, LUMER, Human. 1968. Op. Cit., p. 25.

nosso programa de bem-estar social são indicadas pelo fato de que apenas 7% do orçamento federal é designado para essa finalidade, ao passo que 60% vai para despesas militares. Se incluirmos as despesas locais e do estado, os gastos totais com o bem-estar social, em média, somam 33 bilhões por ano, contra os gastos federais de 50 bilhões para finalidades militares”¹⁹⁶.

De modo geral, a estrutura das políticas sociais dos Estados Unidos tiveram um importante papel naquilo que se constitui hoje no *mainstream* do conhecimento sobre pobreza e das formas de combatê-la. A “Guerra contra a Pobreza” nos anos de 1960 foi o marco do reconhecimento pelo Estado da pobreza como categoria de investigação, lançando uma operação de pesquisa no recém-criado “*Office of Economic Opportunity*”, adicionando estatísticas ao Censo Federal e adotando a “linha de pobreza” oficial.

Tratou-se da centralização das iniciativas de pesquisa nas agências federais, somando-se ações investigativas e elaboração de “policies”. Até então, os estudos sobre pobreza eram segmentados em função de categorias populacionais (maternidade e infância, velhice, etc) e instituição de políticas sociais setoriais (saúde, educação, etc), não se constituindo objeto privilegiado de elaboração investigativa por si só.

O’Connor¹⁹⁷ classifica três ondas de desenvolvimento do/no mix público/privado de bem-estar norte-americano, que condicionaram a agenda de debate sobre pobreza:

1) do pós-guerra até os anos de 1980, houve um período de expansão na produção de conhecimento científico social, via Estado, resultando numa proliferação de agências e núcleos de pesquisa, junto com as oportunidades de cientistas sociais moverem-se para dentro dos postos governamentais oficiais. Aqui a “War on Poverty” fez o papel de pivô, gerando um ímpeto de especialização das instituições de pesquisa designadas para encontrar demandas para pesquisas em políticas públicas.

2) a partir dos anos 1980, houve uma tendência simultânea à primeira, que envolveu a adoção de valores do mercado privado na organização e produção de conhecimento, conformando uma aproximação competitiva para procurar e usar pesquisas num mercado federal de pesquisa social construído para encontrar e administrar necessidades. Abraçar os princípios competitivos garantiu uma independência do pensamento e atou o conhecimento

¹⁹⁶ Idem, p.26

¹⁹⁷ O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit., p.13.

sobre pobreza mais próximo a um contrato de mercado definido pelas agências não-governamentais – um caminho que contribuiu para minar o aparato de produção de conhecimento e de execução do *welfare state* da Great Society.

3) no período histórico mais recente, e talvez o mais paradoxal, deu-se a terceira onda, com a chegada de uma rede alternativa de conhecimento conservador e libertário, produzido por instituições que buscam exercer maior influência por meio de contratos com governos. Desde os anos 1980, a produção de pesquisas sobre bem-estar ganhou um ritmo competitivo e os *think tanks* locais se proliferaram, tornando as agências estatais importantes fontes de financiamento, elas que adotam princípios competitivos de mercado como base para a elaboração de políticas públicas e a publicização agressiva de suas opiniões no meio intelectual¹⁹⁸.

O conhecimento sobre pobreza reflete, assim, a influência de arranjos institucionais, particularmente o contraditório e mutante relacionamento entre o Estado, a sociedade civil e a economia privada de mercado que caracterizou a política norte-americana ao longo do século XX. Vários desdobramentos desses desenvolvimentos no conhecimento sobre pobreza se desenrolaram no contexto das relações internacionais, em especial no padrão de relacionamento norte-sul desde o pós-guerra.

Como salientado, não só a política externa norte-americana, mas a institucionalidade do sistema internacional foram canais de conformação dos horizontes da agenda de combate à pobreza em escala mundial, que aparece atrelada à preocupação com a natureza daquilo que se considera “desenvolvimento”. Na verdade, os processos que configuram o desenvolvimento mundial contemporâneo e o tema do alívio da pobreza a ele relacionado têm muito a ver com o papel crescente das organizações formais na coordenação da economia capitalista desde o II pós-Guerra – período de “reconstrução” no qual os Estados Unidos e Inglaterra tomaram para si a tarefa de estabelecer os alicerces de uma nova ordem econômica internacional capaz de assegurar a expansão do modo de vida capitalista e evitar comoções sociais presentes na origem do fascismo e do comunismo.

Esse era o ethos que fundamentou a criação do sistema de Bretton Woods em 1944 e foi a mesma motivação que, poucos anos depois, restabeleceu os objetivos das instituições multilaterais advindas da Guerra Fria. Desde então, nesse circuito institucional

¹⁹⁸ As características dessa última tendência serão tratadas adiante.

internacional as concepções normativas sobre mudanças necessárias para garantir o “desenvolvimento” ganharam forma e significado, com o Banco Mundial aparecendo, nessa história, como protagonista¹⁹⁹.

3.3 – O Banco Mundial e a internacionalização do alívio da pobreza.

3.3.1 - Da “reconstrução” ao “desenvolvimento”

O BIRD, primeiro banco de desenvolvimento multilateral, mais conhecido como Banco Mundial, nasceu em 1944 e abriu as portas em 1946²⁰⁰, como uma instituição do setor público, embora peculiarmente ligada ao setor e aos recursos privados.

Num mundo dominado por Estados-Nação, o novo Banco tinha a intenção de ser multilateral. Para sua concepção, partiu-se do princípio formal de que os governos nacionais deveriam conduzi-lo, e os governantes seriam seus representantes oficiais, ou seja, o banco seria o ‘agente’ dos principais atores do sistema internacional, os Estados. Mas, como as várias construções institucionais do II pós-Guerra, incluindo seu irmão, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o banco funcionou como meio de cooperação intergovernamental²⁰¹.

Assim como os governantes, as instituições multilaterais de Bretton Woods estavam enraizadas no realismo político. Os representantes nacionais que desenharam o Banco Mundial e o FMI não seguiram a teoria jurídica de que todos os Estados, pequenos ou grandes, ricos ou pobres, eram iguais. Seus fundadores revestiram seu pertencimento e

¹⁹⁹ VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos (org.). Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento. *Cadernos do IFCH*. IFCH/Unicamp, nº30, 2004, p.44.

²⁰⁰ Em 1942, o governo americano e o inglês planejavam inovações para prevenir o afundamento da economia mundial quando a II Guerra acabou, como acontecera nos anos de 1930. Nos Estados Unidos, o líder do planejamento foi o secretário assistente do Tesouro Americano Harry Dexter White, embora a discussão também percorresse o Departamento de Estado. Na Inglaterra, foi dominado por John Maynard Keynes, o economista mais influente de sua geração, que foi conselheiro do Tesouro. Tanto White quanto Keynes estavam preocupados em formar uma instituição que mantivesse um sistema de níveis de trocas internacionais fixas, pois ambos tinham o interesse secundário de estabelecer um banco internacional que suplementasse as finanças impactadas pela Depressão e Guerra, através da reconstrução dos países danificados e do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (que, naquele momento, significava prioritariamente, a América Latina). KAPUR, Devesh, LEWIS, John P. e WEBB, Richard. *The World Bank History. Its First Half Century*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997. Volume I: History, p.09

²⁰¹ Numa conferência, em julho de 1944, 44 países se encontraram para implementar o que White e Keynes haviam pensado. Embora o FMI tenha sido o foco principal de atenção, os fundadores formularam o Banco para obter dinheiro dos mercados financeiros privados (inicialmente Wall Street em Nova Iorque), usando as garantias dos membros de governo afiliados, de modo que a preocupação inicial era a de captar recursos. KAPUR, Devesh, LEWIS, John P. e WEBB, Richard. 1997. Op.Cit., p.03.

controle nos países economicamente mais fortes que, aparentemente, investiriam mais recursos e teriam maior voz política.

Embora tenha recebido menos atenção que o FMI no contexto imediato do pós-guerra, o Banco Mundial se tornou o principal órgão econômico multilateral. Seu universo cobria uma gama de questões bem mais amplas que o FMI e, ao longo das décadas, foi-se expandindo. No início, os eventos direcionaram os esforços do banco, particularmente em seus dois primeiros mandatos, para a “reconstrução” dos prejuízos da guerra e um comprometimento com o “desenvolvimento”²⁰², o que, geopoliticamente falando, se estendia à totalidade de países em desenvolvimento, em contraste com outros bancos de alcance regional, que apareceriam nos anos de 1960.

Tinha, ao mesmo tempo, características que ultrapassavam instituições multilaterais universais, como o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Com efeito, o banco trouxe para seus “países-clientes” não apenas produtos intelectuais – idéias, informação, assistência institucional, influência política –, mas também fluxos de recursos financeiros substanciais, só acessíveis politicamente e conseguidos por vários canais de negociação com os governos e os mercados. De início, os governos mais fortes contribuía mais como garantias nacionais que com financiamento direto, a maior parte dos recursos vindo dos mercados financeiros privados, em operações que infligiram pouquíssimas taxas aos contribuintes. Num segundo momento, as transferências concedidas pelo Banco, como as realizadas pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) – iniciadas em 1960 – foram financiadas pelas contas de governos nacionais e consideradas mais seguras que um programa de governo.

Ao longo da existência, o Banco não escapou da carga que os Estados Unidos, país com maior contribuição, influência e peso desproporcionadamente alto no governo da instituição, exerceu sobre ele. Nem a União Soviética, considerada membro do Banco, conseguiu contrabalançar a relação de forças no Banco durante a Guerra Fria.

No mundo que surgiu da II Guerra Mundial, quando o desenvolvimento era visto como aumento do crescimento da renda nacional, os EUA possuíam uma extraordinária fração da renda real global e suas exportações dominavam o comércio mundial. Com isso,

²⁰² A primeira proposta sobre a criação de um banco internacional, escrita em 1942 por Harry White, não fazia menção ao desenvolvimento. Só em novembro de 1943, no manuscrito que circulou entre outros governantes apareciam as palavras reconstrução e desenvolvimento. Idem, p.57.

projetaram uma liderança econômica internacional que se inclinou para a abertura comercial, refletindo os princípios internos de seu modelo capitalista.

Os americanos tiveram uma liderança segura no Banco em toda a segunda metade do século XX. Stern e Ferreira²⁰³ argumentam que a economia se tornou a marca científica peculiar do Banco, e os economistas moldaram fortemente as operações e as pesquisas recrutadas por um amplo arranjo de países, sendo eles, no geral, produtos de departamentos graduados em economia de língua inglesa (anglo-saxões), especialmente de universidades americanas. Esse fato, que desempenhou papel fundamental na condução das pesquisas, consultorias, assistência técnica e formulação das agendas de debates, fortaleceu o papel dos EUA no aparato de governança formal no sistema internacional²⁰⁴.

A característica definidora do Banco, a ser ressaltada nesse item, é que, desde o início – embora não se leve em conta aqui em que medida a instituição era consciente disso ou não – sua questão pivô era enfrentar a pobreza tanto entre os países quanto dentro dos países em desenvolvimento. A totalidade da experiência do Banco será interpretada, pois, a partir dessa proposição²⁰⁵.

Os *Articles of Agreement* do Banco não contêm nenhuma referência à pobreza ou noções relacionadas a ela, como bem-estar social e equidade, tanto que, ao julgar as mais de duas mil páginas de documentos publicados nos encontros de Bretton Woods, os debates das conferências prestaram atenção passageira apenas ao conceito de necessidade relativa. Os primeiros 26 relatórios anuais do Banco raramente tocaram no tópico “pobreza”, e a história dos seus primeiros 25 anos quase ignora o conceito – nas listas indexadas dos documentos a palavra pobreza surge apenas três vezes (sempre associada à palavra rural – pobreza rural). Esse longo período de silêncio contrasta com os últimos anos, nos quais afirmações de compromisso social e redução da pobreza aparecem como marcas registradas²⁰⁶.

²⁰³ STERN, Nicholas with FERREIRA, Francisco. 1997. Op. Cit.

²⁰⁴ Nos estatutos do Banco, a sede da instituição localizar-se-ia na capital do maior acionista, os EUA, que deveriam escolher o presidente, esta prerrogativa poderosa usada nem sempre para responder aos interesses coletivos dos constituintes. Idem, p.4

²⁰⁵ Essa interpretação segue o raciocínio dos próprios editores do livro. Ibidem, p.6

²⁰⁶ O Decreto que deu origem ao Banco não mencionou critérios específicos para alocação dos recursos. Os Artigos dirigiam o Banco para assistir a reconstrução e desenvolvimento dos “membros”, sem distinção e sem sugestão de critério de renda. O estatuto não falava em “países menos desenvolvidos” e “níveis de vida”, entendidos como aproximações à idéia de “alívio da pobreza”. Os termos citados – países menos desenvolvidos e níveis de vida - aparecem em duas seções do Artigo I, as quais tratam dos propósitos do

Segundo Kapur, Devesh e Webb, dois fatores contribuíram para a elasticidade das assertivas do Banco sobre pobreza. Uma é a função retórica de palavras-chave do gerenciamento interno, já que a retórica é necessária para dar sentido, agregar valores e estabelecer um senso de propósito e significado. Assim, afirmações sobre pobreza e outras questões relacionadas a ela legitimam e reforçam a instituição, ao mesmo tempo que sublinham seus objetivos e funcionalidade.

O outro fator é a forma como o Banco lida com sua imagem externa. A mensagem do Banco sobre si mesmo para o mundo tem mudado ao longo das décadas, desde a ênfase à respeitabilidade financeira até a preocupação com questões sociais, não só em resposta às transformações políticas na comunidade de acionistas e nas relações internacionais, mas também de acordo com o seu próprio ciclo de vida. Mas o ajuste de imagem explica apenas em parte a alteração radical do discurso do Banco, ao enfatizar a pobreza²⁰⁷.

A história do Banco com a pobreza e a missão social começa com um enigma: a aparente descontinuidade entre a retórica em relação à pobreza e a constância de crescimento ininterrupto de sua posição financeira e reputação internacional. Esse enigma, entretanto, pode ser desvendado ao se pensar que a preocupação com a pobreza em escala internacional não se inicia pela existência de alto grau de privações em grandes áreas subdesenvolvidas, mas pelas mudanças sociais e dos processos políticos por que passavam os países subdesenvolvidos, especialmente na África e na América Latina, que se tornavam sujeitos políticos mundiais, com relativa capacidade de negociar seus interesses.

A subnutrição das massas não era incomum. Os jornais noticiavam as crises de fome coletiva, e a fome crônica, que nos países subdesenvolvidos atingia 50 a 60% da população, era o que se chama hoje de “miséria absoluta”. A expectativa de vida dos pobres na Índia era de 25 anos, e de 40, em média, na Colômbia e no México, sendo que na Índia 90% da população com 10 anos ou mais era analfabeta e, no México, em torno de 50%²⁰⁸. Mesmo assim, Bretton Woods concedeu pouca atenção às questões sociais.

Nos anos de 1940, as áreas menos desenvolvidas economicamente entravam num período de mudanças e deslocamentos num ritmo nunca antes visto. Novos regimes

Banco, mas em ambos os casos as referências parecem distintas da definição de missão atual do Banco (redução da pobreza), especialmente porque mencionam os países membros em geral e não os pobres, em particular. KAPUR, Devesh, LEWIS, John P. e WEBB, Richard. 1997. Op. Cit., p.52

²⁰⁷ Idem, p.53

²⁰⁸ Ibidem, p.63

políticos, alterações demográficas, avanços na medicina e nos meios de comunicação, urbanização e introdução de novas tecnologias, conseqüentes do crescimento econômico direto em algumas áreas, tornaram possível movimentos pela independência de várias nações, que passaram a investir nas respectivas economias nacionais. Em decorrência, o número de pobres aumentou pelas migrações para as cidades, ocorrendo também uma mudança de suas necessidades imediatas – antes disso, a maioria das pessoas que viviam na pobreza absoluta era quase inteiramente dependente da agricultura, com maior vulnerabilidade a desastres naturais e pragas.

O *modus vivendi* da maioria dos pobres naquela época foi, em essência, desenvolvido ao longo de séculos, ou até milênios, e conformavam complexas e sofisticadas redes de solidariedade econômica, social e política conduzidas por um forte caráter cultural comunitário e localizado majoritariamente no meio rural²⁰⁹. Pode-se, pois, argumentar que o atraso da emergência da preocupação com pobreza não foi o desconhecimento de sua existência, mas o fato de que no início dos anos de 1940, os países pobres não eram uma categoria analítica, uma vez que em 1942 a maior parte do que se conhece como terceiro mundo consistia de colônias ou territórios dependentes, que cobriam praticamente toda a África, o subcontinente indiano, quase todo o Caribe e a maioria das áreas da Ásia Oriental, sendo exceções a China, a América do Sul e a Central, a Tailândia e o Meio Leste.

Por isso, a política de desenvolvimento se configurava, conceitual e praticamente, como administração colonial. Em Bretton Woods, as colônias eram quintais dos países-membros, e não um tópico de comentário diplomático, até porque algumas partes novas do mundo em desenvolvimento, como Argentina, Uruguai e Venezuela, eram percebidas como altamente desenvolvidas, com renda per capita semelhante à Europa²¹⁰.

Soma-se, a isso tudo, o fato de que europeus e norte-americanos conheciam muito pouco dessas regiões, embora a I e II Guerras Mundiais proporcionassem um conhecimento geográfico para o público em geral, sem precedentes, especialmente para os Estados

²⁰⁹ Ibidem, p.64

²¹⁰ Ibidem, p.66

Unidos. No entanto, existia um hiato na ciência econômica quando se tratava do desenvolvimento e crescimento dessas regiões²¹¹.

Paradoxalmente, pobreza e necessidades básicas eram, nessa época, pontos altos nas agendas acadêmicas e políticas dos países industrializados. A Grã-Bretanha se viu envolvida em debates e propósitos sobre temas em relação aos quais o Plano Beveridge e a construção do “welfare state” refletiam essas preocupações, bem como a posição do presidente dos EUA em 1933, quando proclamou o New Deal, e o secretário do Tesouro Americano, ao planejar a Conferência de Bretton Woods, considerou a possibilidade de fazer um tipo de New Deal mundial.

Na Europa, democratas cristãos e social-democratas preparavam programas políticos do pós-guerra que iam ao encontro de demandas esquerdistas da social-democracia, enquanto, no mundo industrializado, carências sociais eram estudadas, novas instituições propostas e necessidades humanas básicas começavam a ser aceitas como direitos sociais. Essas atividades contribuíram para criar a inspiração intelectual potencial a uma futura resposta à pobreza e aos problemas sociais dos países subdesenvolvidos.

O fato é que o acordo de Bretton Woods, negociado entre britânicos e norte-americanos, foi idéia de ambos. O caráter internacional do Banco – em parte real, em parte retórica – imbuía a organização de um grau de legitimidade e autoridade que, ao longo das décadas, influenciou o exercício e a forma da política desenvolvimentista, até porque a idéia de interdependência econômica, firmemente incorporada por todos em função da Grande Depressão e da Guerra, foi um vetor de força determinante no projeto de Bretton Woods.

Mas o corolário da ajuda para desenvolvimento ainda era tido como uma questão de auto-interesse do país doador e a assistência em escala internacional ainda era percebida como uma obrigação moral²¹², pois se via a questão social em termos de respostas nacionais. Nesse sentido, embora o BIRD tenha sido concebido como uma ferramenta para reconstrução e desenvolvimento num período “pacífico”, em 1947 ele e outros instrumentos de ajuda externa tornaram-se uma arma estratégica em potencial.

²¹¹ A escassez de atenção científica sobre o assunto data de meados do século XIX quando, com a industrialização britânica, o *mainstream* da teoria econômica se deslocou das questões mais amplas de desenvolvimento para a microeconomia. A academia anglo-saxã enfocou seus esforços nos ciclos de negócios e eficiência alocativa. Ibidem, p.67.

²¹² Ibidem, p.69.

Tal como originalmente concebida, para os EUA a reconstrução européia constituía um ato humanitário praticado a longo prazo, com um sentido econômico, de sorte que, sob esses objetivos-chave, deveria ser financiada por créditos e termos comerciais dirigidos pelo Banco Mundial. Mas, entre março de 1947 e março de 1948, a reconstrução européia tornou-se um objetivo urgente para a segurança nacional norte-americana, porque as erupções econômicas cíclicas e a fome na Europa passaram a ser associada a golpes comunistas e lutas armadas, sem mencionar que as ameaças de vitórias eleitorais de partidos comunistas na França, Itália, Grécia e outros países abalaram a “saúde política” européia. A saída ou “remédio” para tudo isso estava, segundo os criadores de Bretton Woods, na economia ou no mercado propriamente dito.

A visão de Bretton Woods – de um mundo de abertura comercial, fluxos de capitais livres, estabilidade monetária ancorado nos créditos e garantias do FMI e Banco Mundial – foi colocada de lado e subordinada aos requerimentos de um programa intensivo para reabilitação e integração européia sob o Plano Marshall²¹³. Não foi pois coincidência quando, em março de 1947, o presidente norte-americano Harry S. Truman respondeu rapidamente à tensão entre a União Soviética e seus aliados dos tempos de guerra com um compromisso de intervenção para “libertação dos povos” e, contra a tradicional “neutralidade”, defendida até que fossem provocados, engajava o país num plano de resistência ativa ou de “contenção” da “agressão comunista”²¹⁴. Ou seja, anuncia-se o início da Guerra Fria, com conseqüências imediatas sentidas no propósito, tamanho e forma da ajuda externa, daí que, sob essa perspectiva, a incorporação da preocupação com o desenvolvimento foi um processo de natureza predominantemente política.

Foi também entre 1947 e 1948 que o Banco “descobriu” o mundo menos desenvolvido. John J. McCloy, seu segundo presidente, fez duas viagens significativas nesse sentido: a primeira para a América do Sul e outra para a América Central. A partir daí, alguns assessores oficiais foram despachados para visitar terras estrangeiras e

²¹³ Em junho de 1947, o secretário de Estado George Marshall, ligado à Universidade de Harvard, argumentou sobre a necessidade de assistir a Europa para a redução da fome e do frio no inverno que chegava – o Plano Marshall estava estimado em torno de 5 a 6 bilhões de dólares/ano. Ibidem, p.73.

²¹⁴ Havia, nos EUA, uma oposição pública à política externa de Truman, mesmo após a tomada comunista da Hungria, em agosto de 1947. Com as eleições presidenciais de 1948, o Congresso Americano continuava a bloquear planos de ajuda internacional sistemática, resistência que chegou ao fim com o golpe comunista na Tchecoslováquia, em fevereiro de 1948. Em 13 de abril desse mesmo ano, o governo passou o *Economic Cooperation Act*, autorizando 5 bilhões de dólares (cerca de U\$21 bilhões em 1993) para assistência financeira à Europa. Ibidem, p.73.

consultores engajados para ajudar a fazer surveys em alguns países, numa fase em que coleta de dados e diversas pesquisas se iniciaram.

O Banco multiplicou os contatos com clientes potenciais, explorando possíveis projetos, e começou a coordenar ações com outras organizações internacionais. Em setembro de 1948, discussões ativas incluíam vinte países membros, e as viagens e os contatos produziram um “entendimento mais claro” da questão do desenvolvimento²¹⁵.

Um ano depois, no IV Encontro Anual do Banco, em setembro de 1949, a primeira seção do relatório anual, que analisava as causas do subdesenvolvimento e caracterizava as condições gerais de pobreza nessas áreas, foi intitulada “Papel do Banco – desenvolvimento econômico”. Consciente de que a assistência técnica era parte do negócio de um “banco do desenvolvimento”, nesse pequeno lapso de tempo, de cerca de um ano (1947-1948), houve o reajuste do objetivo da reconstrução – principalmente européia – para o desenvolvimento econômico ao redor do mundo.

Conhecendo pouco ou nada sobre o mundo menos desenvolvido, o Banco educou a si mesmo, como instituição, sobre esses países, para formular um plano de trabalho que fundamentasse seu futuro papel como banco do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, traçou um curso de respeitabilidade financeira, ignorando as pressões pela rapidez para a assistência financeira de larga escala e estabeleceu uma barreira política multilateral pela disciplina operacional de empréstimos conservadores para investimentos visivelmente produtivos para países com credibilidade, ganhando a reputação de possuir uma “inteligência” desinteressada²¹⁶.

De 1949 até a aprovação, em 1961, do crédito da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), o Banco Mundial operou como uma agência de desenvolvimento, com injeção de 5.1 bilhões em 280 empréstimos para 56 países, todos oficialmente direcionados para esse propósito. Mas o significado de “banco de desenvolvimento” e os empréstimos se foram definidos ao longo do caminho, de sorte que tinha, nos anos de 1950, a consistência do desejo popular de desenvolvimento, mas era, na maior parte, resultado da dependência institucional de financiamento do mercado privado.

²¹⁵ Pela primeira vez, o Banco publicou estimativas de renda para diferentes partes do mundo, indicando que a renda per capita nos mais avançados, particularmente EUA e Europa, chegavam em média a US\$1.300,00 enquanto nos subdesenvolvidos alcançava US\$100,00. Ibidem, p.83.

²¹⁶ Ibidem, p.83-4.

A necessidade de projetar uma credibilidade econômica pós-Depressão e pós Segunda Guerra para Wall Street era o fator de maior constrição das operações e da retórica do Banco. Os países menos desenvolvidos eram desconhecidos pela comunidade investidora, no início essencialmente composta por Wall Street²¹⁷.

O papel desenvolvimentista veio associado com a assistência técnica num sentido amplo, estendendo-se para supervisão de projetos e adoção de condicionalidades. O Banco rapidamente estabeleceu um conjunto pesado de empréstimos intervencionistas, assistindo desde a preparação e implementação do projetos, dispensando aconselhamento técnico e econômico dos países e condicionando os recursos a determinados comportamentos econômicos, políticos e sociais.

O volume de empréstimos do Banco Mundial era considerado modesto em relação às estimativas das necessidades e demandas por assistência divulgadas por defensores da ajuda externa multilateral dos países desenvolvidos. De qualquer forma, o Banco permaneceu na defensiva na década de 1950, e aqueles que insistiam que os países pobres necessitavam de mais dinheiro e melhor gerenciamento recebiam como resposta o argumento de que mais importante era a qualidade e não a quantidade do valor emprestado²¹⁸.

Mas a pressão pelo aumento dos empréstimos cresceu ao longo do período, endossada pelos sucessivos relatórios de várias instituições internacionais, que sublinhavam a necessidade de assistência econômica para as nações subdesenvolvidas. A preocupação com o bem-estar, particularmente com os salários urbanos, a escolaridade, a saúde e a habitação evoluiu no entre guerras, em proporção à força política de oposição das colônias, mas permaneceu como um objetivo secundário, sendo um dos exemplos o *Colonial Development Welfare Act* inglês de 1939, que separava a idéia de “desenvolvimento”, visto como extração de matérias-primas, e a de “bem-estar”, encarado como instrumento de controle político e, em algum grau, do cumprimento de um dever humanitário²¹⁹.

Essa distinção se foi embaçando pela crescente mobilização política e urbanização das colônias que, a par de outras “turbulências”, ameaçavam o domínio imperial e diminuía a produtividade. O bem-estar se tornou mais e mais necessário para sustentar a

²¹⁷ Ibidem, p.85

²¹⁸ Ibidem, p.92.

²¹⁹ Ibidem, p.95.

produção e controlar o trabalho, de modo que os burocratas britânicos e franceses usaram essa convergência como apelo por mais recursos para educação e saúde nas colônias, colocando-os como investimentos produtivos, mesmo sob a relutância dos seus respectivos ministros das finanças²²⁰.

Nos primeiros anos do pós-guerra, o número de países pobres cresceu por causa da descolonização e suas vozes foram amplificadas pela ONU, formando-se uma coalisão chamada de “terceiro mundo” – regiões em que a pobreza aparece como uma característica nacional, definida mais como baixo nível de renda que de escassez de recursos naturais –, que virou uma categoria política e conceitual. O fator comum, a pobreza, passou a ser justificativa para uma demanda comum por assistência econômica, e o termo “desenvolvimento” sofreu, nesse sentido, adaptações²²¹.

O Relatório das Nações Unidas de 1951, *“Measures for the Economic Development of Under-Development Countries”*, definiu subdesenvolvimento como baixa renda per capita. O conceito de desenvolvimento como redução da pobreza entre os países (mas não ainda dentro dos países) tinha uma potência moral e política já no início dos anos de 1950 e ganhava força à medida que a Guerra Fria se acirrava. Então, o seu significado foi mudando rapidamente até que, por volta de meados dos anos de 1950, “subdesenvolvimento” era geralmente entendido como pobreza, esta considerada como baixa renda per capita.

A expansão dos empréstimos para nações pobres independentes era uma viagem de descoberta incerta e errática, daí que o número de visitas e missões do Banco para reconhecer e estabelecer relações com países clientes potenciais aumentou. Dois dos

²²⁰ A convergência entre bem-estar e investimentos na produção na administração colonial se tornou um dilema no governo trabalhista britânico do pós-guerra. A sugestão do secretário de Gabinete, Norman Brook, em 1948, foi a de refinar a distinção entre objetivos sociais e econômicos, e entre interesse imperial e bem-estar das colônias, através do slogan do desenvolvimento. Mas a ambigüidade da idéia de desenvolvimento se manteve. Ibidem, p.96-7.

²²¹ Ibidem, p.97.

primeiros empréstimos para países extremamente pobres – Índia em 1949²²², e Etiópia, em 1951²²³ – tiveram diferentes objetivos, mas motivações políticas.

A escolha da política de empréstimos estava em comum acordo com o empresariado e as salas acadêmicas norte-americanas de que o crescimento econômico era a ferramenta indispensável e principal para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Essa crença, de que primeiro se deveria crescer para depois distribuir, serviu para racionalizar a idéia de “paciência” no enfrentamento da pobreza, e a assertiva de que o crescimento significava, acima de tudo, industrialização e urbanização, reforçou o argumento de que o alívio para os pobres seria gradual e numa determinada ordem – primeiro os trabalhadores urbanos das fábricas, depois os desvalidos rurais²²⁴.

Para o *mainstream* anglo-saxão, que encabeçava as explicações sobre desenvolvimento, um grande expoente surgiu em 1954: Arthur Lewis, que afirmava que o desenvolvimento era uma consequência direta e aritmética da transferência dos trabalhadores de baixa produtividade da agricultura para um setor amplamente industrializado, moderno e produtivo. Isso enfatizou ainda mais o uso do termo “industrialização” como sinônimo de crescimento, desencorajando as aproximações que apostavam no investimento nas áreas rurais como forma de redução da pobreza²²⁵.

Um argumento adicional foi providenciado por Simon Kuznets²²⁶. Este, num estudo transversal entre países industrializados, descobriu um ciclo em que a desigualdade econômica se apresentava nos estágios iniciais do crescimento e caía nos mais avançados, o que sugeria que, se ela aparecia como uma companheira inevitável do crescimento, era, ao mesmo tempo, autocorretiva, reforçando o crescimento em detrimento da preocupação com a distribuição.

²²² A Índia, pela posição e tamanho estratégicos, tinha importância geopolítica fundamental, pois funcionaria como um bastião de contenção do comunismo na Ásia, tornando-se o país que mais tomou empréstimos do Banco, que desenvolveu com ele um relacionamento construtivo pouco usual. O fato de as políticas e gastos públicos indianos conterem muitos elementos que favoreciam os segmentos pobres da população reforçava a idéia de que os empréstimos do Banco apoiavam a redução da pobreza de uma forma mais direta, num momento em que a maioria não tinha ainda essa natureza. Ibidem, p.101.

²²³ A Etiópia foi visitada em 1950, e a decisão de lhe conceder empréstimos já se tomara antes mesmo dos projetos serem preparados. Os representantes do Banco relataram ter encontrado um país governado por um autocrata, sem a mínima capacidade técnica ou autoridade para formular ou executar ações públicas e os equipamentos de prestação de serviços públicos danificados por negligência administrativa. Ibidem, p.102.

²²⁴ Ibidem, p.115.

²²⁵ Ibidem, p.116.

²²⁶ SIMON KUZNETS publicou importante artigo intitulado “Economic Growth and Income Inequality” na *American Economic Review*, vol.45, março de 1955. Ibidem, p.117.

Durante os anos de 1950, a pobreza não era ponto de pauta nas discussões do Banco ou parte de sua linguagem de trabalho, e seus projetos específicos estavam bem distantes de atingir diretamente os segmentos mais pobres. Mas, se a maior parte das atividades parecia alienada da extensão e da urgência da pobreza mundial – isso talvez acontecesse pela projeção de sua imagem funcional de credibilidade financeira –, registros de preocupação com as necessidades humanas apareciam em alguns de seus discursos e relatórios.

Em meados dos anos de 1950, a União Soviética e os EUA começaram a acreditar que as respectivas sobrevivências dependiam, em larga medida, de “ganhar terreno” no Terceiro Mundo. Repentinamente, o Banco se viu numa urgente corrida política de ajuda aos países em desenvolvimento durante os últimos anos da administração de Eisenhower, ficando a pobreza nos subdesenvolvidos um foco mais delimitado, de sorte que os argumentos que priorizavam o crescimento econômico foram suavizados pela aceitação de algumas concessões sociais pelas quais os elaboradores de políticas entendiam como investimentos relacionados ao bem-estar a habitação, os suprimentos de água e os serviços de saúde e educação.

Um fator central da política externa ocidental foi que se deveria conter o comunismo em suas fronteiras, mudando, após os anos de 1950, os limites dessa política da Europa para as nações pobres mais suscetíveis a essa ameaça pela proximidade geográfica e o papel geopolítico estratégico – Turquia, Irã, Paquistão, Índia, Indochina, Taiwan, Coréia e Filipinas. A contenção se constituiu de um mix de ações de ajuda econômica, alianças militares e esforços diplomáticos que tornou o “mundo em desenvolvimento” uma entidade em si e um conceito com influência na política externa e nas respostas institucionais dos países ricos. O desenvolvimento econômico emergiu como um empreendimento global compartilhado, ligando os países pobres que tinham pouco em comum, a não ser a pobreza, amarrando ricos e pobres por uma necessidade mútua de segurança e um crescente senso de obrigação moral²²⁷.

Em 1959, o foco se voltou para a América Latina, com a alarmante vitória da Revolução Cubana de Fidel Castro em direção ao comunismo. O risco agora estava no “quintal da América” e rapidamente os EUA intervieram com a tentativa de depor Castro

²²⁷ Ibidem, p.143.

em Cuba e Rafael Trujillo na República Dominicana, enquanto o Reino Unido organizou eleições na Guiana Britânica para bloquear o candidato marxista, Cheddi Jagan.

A maior parte da África se tornou uma área de contestação da Guerra Fria, com o nacionalismo e o socialismo convergindo nos movimentos de independência. A amplitude geográfica dos conflitos trouxe uma virada na política externa de contenções localizadas ao comunismo para uma aliança política competitiva generalizada, acompanhada de esforços anticomunistas pelo desenvolvimento econômico e social²²⁸.

Uma crescente crença na possibilidade do desenvolvimento rápido e amplo pela intervenção externa tomou conta do debate. O tema “desenvolvimento” se tornou cada vez mais interdisciplinar, envolvendo antropólogos, sociólogos, cientistas políticos, e economistas²²⁹, tanto que relatórios oficiais sobre ajuda externa, escritos no final dos anos de 1950, refletiam essa convergência, expressando um aumento na confiança e na capacidade de absorção dos países em desenvolvimento e na eficácia da ajuda econômica e suas conseqüentes reformas²³⁰.

Nos países ricos, as faculdades morais foram estimuladas pela nova visibilidade e aproximação com os países pobres e as estratégias de sua passagem para uma situação de afluência. Caridade e obrigação agora eram consideradas insuficientes ao desenvolvimento, o termo “ajuda externa” ganha terreno e o reforço da idéia de assistência ao desenvolvimento aparecia sempre ligada à segurança nacional e ao acesso aos recursos e mercados.

Esse sentimento foi enfatizado pela redefinição da pobreza como sinônimo de fome. A existência ou iminência da fome em larga escala foi sublinhada repetidamente nas duas décadas do pós-II Guerra, em sua maioria por cálculos da *Food and Agricultural Organization* do Departamento de Agricultura dos EUA, a partir de balanços nutricionais que figuraram como uma mostra de déficits alimentares e inadequações nutricionais nos países subdesenvolvidos. Esse conjunto de argumentos foi usado ao lado de noções de superpopulação, escassez iminente de alimentos e colapso social, causando, na maior parte

²²⁸ Ibidem, p.144

²²⁹ O principal jornal, estabelecido pela Universidade de Chicago em 1953, foi denominado “Economic Development and Cultural Change”. Ibidem, p.145.

²³⁰ Ibidem, p.148.

do período, pouco impacto no otimismo do crescimento econômico. Mas em 1965, com a crise de fome na Índia, os argumentos ganharam plausibilidade²³¹.

Com a chegada de John Kennedy ao governo dos Estados Unidos, o debate ganhou tons mais transcendentais – a liderança do “*american way of life*” – e permitiu uma guinada na política externa americana, que tornou o ambiente político ainda mais confortável para a causa do desenvolvimento. O tom missionário da plataforma de Kennedy reforçou a defesa da ajuda externa e, ao mesmo tempo, as motivações pela ajuda para o desenvolvimento se tornaram mais similares às aquelas defendidas pelos poderes coloniais da França e Grã-Bretanha²³².

Vários programas nacionais e internacionais e organizações de assistência ao desenvolvimento foram criados. Kapur, Devesh e Webb classificam em dois esses momentos de construção institucional:

1) o primeiro se deu entre 1945 e 1950, com a ratificação do acordo de Bretton Woods, com o surgimento da maior parte do sistema das Nações Unidas e o estabelecimento das agências de ajuda bilateral nos EUA, Grã-Bretanha e França. A Food and Agricultural Organization (FAO) foi criada em 1945, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial abertos em 1946, junto com a United Nations Children’s Fund (UNICEF) e a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). A família das Nações Unidas se expandiu em 1947 e 1948 com duas organizações regionais: Economic and Social Council for Ásia e Pacific (ESCAP) e Economic Commission for Latin América (ECLA ou CEPAL), e uma agência especializada, World Health Organization (WHO ou Organização Mundial de Saúde). Em 1949 houve o estabelecimento do United Nations Expanded Program of Technical Assistance (EPTA) e do Overseas Committee of the Organization for European Economic

²³¹ Ibidem, p.149.

²³² A ajuda americana bilateral, o mais amplo programa ao longo das duas décadas, foi dispersado em algumas agências e objeto de mudanças contínuas na organização e nos termos de referência. Seu núcleo duro, o *Economic Cooperation Administration*, criado em 1948 para administrar o *European Recovery Program*, surgiu com o *Mutual Security Agency*, em 1951, o *Foreign Operations Administration*, em 1953, o *International Cooperation Administration*, em 1955 e o *Agency for International Development*, em 1961. Outra instituição importante foi o *Export-Import Bank*, o qual, embora estabelecido em 1934, ganhou nova vida em 1945 com aumento de tamanho do seu capital e da ampliação da autoridade para concessões de empréstimos e créditos, com sua direção se movendo do alívio e reconstrução europeu para o apoio a países médios e depois ao desenvolvimento econômico de nações pobres. A ajuda era largamente econômica entre 1946 e 1951, militar entre 1952-56 e novamente econômica entre 1957-58. Exceto pelo Plano Marshall (1949-1952), dois terços da ajuda externa entre 1946 e 1968 consistiram de empréstimos leves. Ibidem, p.150-51.

Cooperation (OEEC). As agências regionais e especializadas foram desenhadas para atuar de forma não discriminatória global ou regionalmente, mas, na prática, a maioria tomou a direção da promoção do desenvolvimento.

2) o segundo momento de construção institucional ocorreu entre 1958 e 1962. O Development Loan Fund foi adicionado à assistência bilateral dos EUA em 1958. O European Investment Bank (EIB), com seu braço no desenvolvimento, o European Development Fund, além do United Nations Commission for Africa, e o Indian Aid Consortium, o primeiro esforço informal coordenado de ajuda, também apareceram em 1958. Na seqüência:

a) em 1959, houve a criação do Inter-American Development Bank e do Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED);

b) em 1960, houve o estabelecimento da International Development Association (IDA); Canadian International Development Association (CIDA), uma agência bilateral de ajuda externa, e a metamorfose do OEEC na Organizational for Economic Cooperation and Development (OECD)²³³, que incluiu um secretariado executivo para desenvolvimento;

c) em 1961, houve a criação da coordenação de ajuda externa, com o Development Assistance Group (DAG) se tornando o Development Assistance Committee da OCDE.

Um segundo consórcio para o Paquistão foi criado nesse mesmo ano junto com outros arranjos bilaterais, como o Kwait Fund; um Ministry of Cooperation na França e na Alemanha, um serviço de cooperação suíço, e o Japan's Overseas Economic Cooperation Fund (OECF). Outros arranjos, agora multilaterais, acompanharam o movimento: dentro do BID, o Social Progress Trust Fund, sem dizer da outra iniciativa de coordenação de ajuda internacional que foi o Internamerican Committee for the Alliance for Progress.

O edifício institucional para o desenvolvimento foi completado em 1962, com o estabelecimento das organizações bilaterais da Bélgica, Dinamarca e Noruega, o Development Centre da OCDE, e o primeiro grupo consultivo na Nigéria. Após esse período (1958-62) de rápido avanço na construção institucional, duas notáveis adições ocorreram: o African Development Bank, em 1964, e o Asian Development Bank em 1966.

Embora as agências típicas do pós-guerra não tivessem, na origem, um sentido específico de ajudar a desenvolver os países pobres, essa direção foi tomada nos anos de

²³³ Ou Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em português.

1950 e 1960, de modo que o segundo grupo, criado entre 1958 e 1962, foi, desde o nascedouro, quase totalmente dedicado a essa função. Em pouco mais de uma década, entre meados dos anos de 1940 e final dos anos de 1950, um mundo previamente desatento se tornou intensamente consciente da desigualdade internacional e o mapa global se viu redesenhado em dois novos eixos o Leste e o Oeste, sem falar na linha divisória entre as nações ricas e as pobres²³⁴.

O “subdesenvolvimento” foi trazido, pela Guerra Fria, para o centro da arena internacional, tanto como descoberta intelectual, quanto por sua institucionalização. O conceito se enraizou nas instituições oficiais de desenvolvimento, as quais consistiam de um grande número de organizações bilaterais e multilaterais que, pelo seu design original ou adaptação tardia, colocaram-no como um fato inaceitável, não-econômico e perigoso para a vida internacional.

Na verdade, o termo “subdesenvolvimento” geralmente aparecia conectado a risco de segurança e obrigação redistributiva, ao tempo em que o reconhecimento da pobreza relativa entre os países era um critério que compelia à ação pública. As questões de pobreza, desigualdade e direitos humanos nos países só chegaram como tópico de discussão na arena internacional uma década após o referido reconhecimento²³⁵.

3.3.2 - Anos de 1960: agenda em direção à preocupação com a pobreza

Um marco fundamental para a aproximação da agenda do Banco com o alívio da pobreza foi a criação, por proposta dos EUA de julho de 1959, da *International Development Association* (IDA) ou Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), concebida para substituir o SUNFED e responder demandas dos países do Terceiro Mundo e das Nações Unidas, cuja maior parte do debate se centrava na ampliação dos empréstimos “sociais”²³⁶.

Embora a posição da diretoria do Banco em relação à AID fosse a de que os financiamentos deveriam ser concedidos para projetos diretamente produtivos, sem excluir a dimensão “social”, as circunstâncias já dirigiam a instituição para a alocação de recursos para o alívio da pobreza, ao considerar o critério de renda per capita entre países, primeiro

²³⁴ Ibidem, p.152.

²³⁵ Ibidem, p.153.

²³⁶ Ibidem, p.154-55.

entre os do norte e do sul e depois entre os do sul²³⁷. É certo que a AID, desenhada para aliviar a situação econômica e social em caso de desastres e desequilíbrios na balança de pagamentos, assegurou suporte político e serviu como veículo para o Banco entrar nos chamados setores “*soft*” – os das necessidades sociais, que se foram estabelecendo como principal critério para alocação, em conflito com o critério da maximização produtiva.

As circunstâncias que levaram a AID e o Banco em direção a novos países e atividades estavam diretamente ligadas à ameaça política internacional, inovação intelectual e mudanças organizacionais, que se sobrepunham às justificativas morais de ajuda que anteriormente advinham por parte dos países ricos. Além disso, as elites dos países subdesenvolvidos procuravam financiar educação, saúde e habitação para minimizar conflitos internos, sendo a AID o canal de escoamento de recursos nesse sentido²³⁸.

Os Estados Unidos utilizaram a AID como instrumento para configurar uma nova lógica para a política de empréstimos, impondo critérios sociais contra os próprios do Banco, a fim de assegurar a ordem social internacional e conter a ameaça de “revolução”²³⁹. Foi assim que a pobreza, como um critério explícito para empréstimos, começou a sair das sombras das considerações econômicas e ganhou espaço próprio nas discussões sobre políticas setoriais – agricultura, educação, água, etc.

A moldagem da política de empréstimos da AID continuou durante 1960 e 1961, ao mesmo tempo em que apareciam demandas por recursos para situações específicas, sempre com o selo da máxima urgência. Isso ajudou ao Banco a ampliar e diversificar o portfólio de critérios e enxergar novas questões existentes nos países pobres.

Em abril de 1960, o secretário de Estado Christian A. Hater informou à União Pan-Americana uma mudança na política externa norte-americana para a América Latina, incluindo apoio à reforma agrária. Em 1961, Kennedy anunciou a “Aliança para o Progresso” com a América Latina, um programa de 10 anos para cooperação e

²³⁷ O critério da renda per capita justificou uma alocação substancial de recursos na Índia, por exemplo. Tanto a diretoria quanto os países clientes estavam sendo empurrados para uma distribuição geográfica mais ampla dos recursos. Nesse contexto, o critério relacionado à renda se tornou um instrumento de gerenciamento dos créditos, fornecendo uma base de racionalidade para responder às demandas dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina. Ibidem, p.157.

²³⁸ Ibidem, p.171.

²³⁹ Alguns dos primeiros empréstimos da AID foram para a América Latina – Honduras, Chile, Colômbia, Costa Rica, e Paraguai – principalmente em razão da revolução de Fidel Castro. Uma das suas principais consequências foi o estabelecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

desenvolvimento que sublinhava as reformas sociais, com ajuda em larga escala para os países que “fizessem a sua parte” no acordo²⁴⁰.

Uma das maiores mudanças promovidas pela AID foi possibilitar a transição das atividades de empréstimos por projetos específicos para a construção de programas em várias linhas para um mesmo país. Um exemplo pioneiro nesse sentido foi o Consórcio de Ajuda à Índia, em 1958-59, justificado pela prioridade política, respeitabilidade administrativa e extrema pobreza, e oportunizado pelo fato de que a diretoria do Banco rediscutiu o consórcio para aprovação de novos fluxos de recursos e engajou uma discussão sobre inovações nas diretrizes de empréstimos para aquele país²⁴¹.

Vários fatores conduziram, pois, o Banco em direção ao alívio da pobreza. A partir daí, a intermediação entre os critérios financeiros orientados para o mercado e o alívio da pobreza se foi construindo na medida em que o Banco projetava atividades de fomento ao desenvolvimento dos países pobres, o que trouxe uma importante inovação institucional: um maior envolvimento da instituição como coordenador, conselheiro e autoridade em desenvolvimento, justificado pelo alto grau de assistência técnica, que passou a ser um crescente componente dos empréstimos.

Um acordo de ajuda entre o Banco e outros membros de assistência ao desenvolvimento cresceu com a AID. As agências especializadas nesses respectivos campos – Nações Unidas, particularmente via FAO, UNESCO e WHO – funcionaram, no início, como apoio técnico, somente a partir de 1961 havendo uma correspondência considerável entre a UNESCO e o Banco, mútuo interesse conduzido pelo interesse do Banco nos intelectuais com grande reputação acadêmica internacional e a carência de recursos da UNESCO²⁴². A cooperação se tornou uma porta que ampliou, de forma mais sistemática, os projetos para perspectivas mais socialmente orientadas segundo as preocupações das agências da ONU.

²⁴⁰ Ibidem, p.164.

²⁴¹ Em outubro de 1960, a diretoria do Banco começou a discutir a abertura de créditos para projetos de suprimento de água e, em novembro, criou o *Technical Operations Department* que submeteria a política de empréstimo para o *Staff Loan Committee*. No curso da discussão, emergiu o debate sobre como a educação poderia ser um investimento e um objeto de ganhos e retorno produtivo. Ibidem, p.168-69.

²⁴² Em 1968, foi assinado um UNESCO-World Bank Cooperative Agreement e outro acordo cooperativo similar com a FAO, o que ajudou a pavimentar o caminho para a expansão das operações na agricultura. Com a WHO, o relacionamento foi menos formal e suas atividades na área da saúde graduais, formalizado um acordo apenas em 1971. Ibidem, p.189-90.

Em 1963, inicia, no Banco, o mandato de George Woods. Com sólida reputação no mercado financeiro internacional, logo definiu uma ‘agenda para o desenvolvimento’, ampliando, em seis meses, as políticas de financiamento e as operações de empréstimo. A genialidade estava em encaixar os diagnósticos com uma visão inovadora com suas possibilidades operacionais e financeiras.

Woods recomendou um plano agressivo e claro que oportunizasse investimentos através de novos tipos de empréstimos e novos clientes. Essa agenda implicava risco, aumento do staff, mais membros da equipe dedicados à assistência ao desenvolvimento e, em geral, ampliação das atividades não-financeiras – consultorias, análises e relatórios específicos. A idéia de alívio direto da pobreza como uma forma distinta ou adicional à geração de renda via crescimento econômico fez parte desse programa de remodelamento do Banco²⁴³ e os membros da diretoria do Banco nos países pobres aplaudiram a iniciativa, considerando-a um incentivo substancial ao desenvolvimento.

Em meados dos anos de 1960, a orientação para o alívio da pobreza visivelmente se refletia nas alocações por países. O Banco reconheceu que os países mais pobres entre os em desenvolvimento tinham menos liberdade de ação para ajustar suas políticas econômicas e, obviamente, necessitavam de maior assistência do grupo.

A transformação do BIRD numa instituição que prioriza países pobres foi gradual, com a saída dos clientes mais ricos ao término dos contratos pela não renovação²⁴⁴. É que o Banco ainda não estava pronto para estender o reconhecimento de demandas alocativas dos países pobres para os grupos mais pobres dentro desses países, embora essas questões já figurassem nas operações, mesmo como pano de fundo.

O alívio da pobreza era admissível não por sua própria existência, mas como um instrumento do crescimento econômico. Nesse caso, a notável virada das circunstâncias políticas e econômicas nos anos de 1960 agiu para reforçar o solapamento do paradigma de desenvolvimento que priorizava o crescimento econômico e direcionou crescentes atenções para a redução direta da pobreza, apesar de um novo paradigma de desenvolvimento ainda não figurar como direção a ser tomada.

²⁴³ Em discurso em Estocolmo, em 1967, Woods fez um apelo dramático pela expansão da assistência ao desenvolvimento. E, em 1968, chamou Ben King, um economista de seu staff, para preparar um relatório sobre as políticas da AID, no qual King relata que, indiscutivelmente, o maior propósito da AID era aliviar a pobreza. Ibidem, p.179.

²⁴⁴ Ibidem, p.194.

Não era, porém, por falta de argumentos acadêmicos alternativos. O conceito de capital humano, criado nos anos de 1950 na Universidade de Chicago, sugeria que o capital físico, considerado como um “fator residual”, tinha um papel pequeno na explicação do crescimento da renda per capita nos Estados Unidos e que fatores como educação, invenção, criatividade e empreendedorismo eram as chaves do fenômeno.

A tradução desses fatores na linguagem econômica como “capital humano” trouxe maior aceitação e ampliação do uso dessas idéias. Com ênfase na educação, não demorou para que o conceito fosse estendido para a saúde, de sorte que o início de uma alternativa potencial de desenvolvimento surgiu como “investimento nas pessoas”, ainda com a virtude de não estar contaminada pelas considerações redistributivas. O conceito de investir nas pessoas rapidamente se moveu da academia para as mãos dos praticantes do desenvolvimento, em especial no Banco Mundial²⁴⁵.

A figura responsável pela mudança organizacional e pelo tom do debate do Banco foi Robert McNamara, seu quinto presidente, indicado pelo governo dos Estados Unidos. Nos dois mandatos que cumpriu, de abril de 1968 a 1981, colocou a redução da pobreza não mais como um objetivo indireto a ser alcançado em consequência do crescimento econômico, mas como um objeto de atuação direta e explícita do Banco.

3.3.3 - Anos de 1970: aproximação com o combate direto à pobreza

No início de 1968, a preocupação com os resultados da política de desenvolvimento mundial começava a ganhar espaço no debate intelectual, sendo a principal questão controversa a de que, embora com altos níveis de crescimento, os resultados, em termos distributivos e equitativos, se apresentavam bastante problemáticos.

Ao tomar posse, McNamara visitou vários países em desenvolvimento e, em seus discursos, sempre reiterava que mais qualidade de vida das massas envolvia educação, nutrição e controle populacional. Ele não foi o único nem o primeiro a verbalizar publicamente essas idéias, mas, substantivamente, suas preocupações iam além do alívio da pobreza como usualmente concebido numa instituição com poder de voz internacional.

McNamara, ao defender que o crescimento deveria gerar equidade, trouxe ousadia e originalidade ao Banco. Do ponto de vista organizacional, deu dois passos importantes em

²⁴⁵ Ibidem, p.207.

direção ao combate à pobreza: instituiu o *Country Program Papers* (CPPs)²⁴⁶ e estendeu o escopo do Departamento de Programação e Empréstimos. Ainda não satisfeito, deslançou a maior reorganização do Banco desde sua origem²⁴⁷, sublinhando-se que em relação à AID, ele e seus executivos dedicavam-se em manobrar os membros políticos para aumentar a concessão de fundos, no que tange ao dinheiro dos mercados privados, fez crescer a participação dos não americanos.

Um dos legados pessoais mais fortes de McNamara foi o aumento massivo de suporte financeiro e o status das pesquisas, que tinham total credibilidade na comunidade internacional, particularmente pelo seu histórico de atuação no Departamento de Defesa dos Estados Unidos²⁴⁸. A missão de reduzir a pobreza ele a assinalou desde a posse e a reiterou ao longo do mandato.

Sua agenda tinha a ver com o seu perfil, o que facilitou o reforço do alívio direto da pobreza como principal objetivo do Banco. Mas levou cinco anos antes que conseguisse anunciar o primeiro empréstimo orientado para a redução direta da pobreza, voltado para pequenos agricultores.

É que o caminho seguido para colocar a redistribuição como objetivo da política de empréstimos era um exercício conflitivo, que gerava debates com grandes controvérsias.

²⁴⁶ O *Country Program Paper* (CPP) significou uma importante inovação gerencial. Introduzido em 1968, tornou-se um instrumento conveniente para aumentar o fluxo de recursos para a área social. Os CPPs eram preparados por um departamento regional (responsável por um grupo de países em desenvolvimento), com base de dados anuais, com o objetivo de abrir a discussão das políticas públicas num determinado país para, depois, rever as bases da proposta, levando em consideração a economia, as finanças externas e a evolução dos empréstimos para o país em questão. Depois disso, era elaborado um programa de empréstimo de cinco anos aprovado separadamente para cada país potencial. Sua confidencialidade – pois não era acessível a outros países membros – tornou possível acomodar uma variedade de estruturas econômicas, instituições e políticas públicas nas questões de equidade e pobreza. Ibidem, p.244.

²⁴⁷ A maior parte da atenção de McNamara se direcionou para os procedimentos de reorganização administrativa e expansão dos fundos e dos empréstimos. Outras mudanças organizacionais pareciam ter objetivos contraditórios: estabelecer um controle maior e centralizado sobre as operações do Banco e aumentar a autoridade (descentralizada) das unidades responsáveis por regiões e países, sendo a mais notável a criação de cinco vice-presidências regionais responsáveis por empréstimos e operações com projetos. Em essência, a equipe dos projetos antes centralizada num departamento, foram dispersas entre unidades regionais e localizadas em seus respectivos setores e campos estratégicos, sob vice-presidentes e diretores por região ou país. Ibidem, p.246.

²⁴⁸ Ao ser indicado para a presidência do Banco, McNamara não exitou em montar uma equipe com credibilidade acadêmica. Um dos contratados foi Mahbub Ul Haq, que colocou em dúvida a confiança na ortodoxia do modelo de substituição de importações, a partir de sua experiência no planejamento industrial do Paquistão. Outro foi Hollis Chenery, um economista do desenvolvimento que conduziu as atividades de pesquisa no campo da agricultura e dirigiu várias recomendações às políticas de muitos países nesse setor. Ernest Stern, trazido do USAID, e Montague Yudelman, que impressionou McNamara com sua estratégia de desenvolvimento focalizada em pequenas fazendas, também integram o staff. Ibidem, p.17.

Enfrentar as causas da pobreza tinha, por si só, um apelo emocional, mas encarar as da desigualdade era um enorme desafio, daí que o Banco foi abrangendo vários campos de ação, como nutrição e saúde, emprego, urbanização, suprimentos de água e esgoto, educação, agricultura (particularmente os pequenos agricultores), sendo a educação descrita mais tarde como um campo no qual revolucionou conceitos e idéias e passou a ser visto, nos anos de 1990, como um instrumento poderoso para o alívio da pobreza²⁴⁹.

Concomitantemente, vários estudos sobre distribuição de renda foram reforçados na agenda de McNamara. Em 1971, a procura por uma estratégia para a redução da pobreza já era um objetivo aceito de forma generalizada por muitas instituições e um esforço conjunto dentro do Banco, com as pesquisas quase totalmente a cargo do Departamento Econômico. A legislação da USAID se movia na direção do debate sobre as necessidades básicas²⁵⁰.

A posição intelectual de McNamara tinha uma característica ambígua: ele recusava admitir que a nova forma de alívio da pobreza seria alcançada simplesmente à custa da velha promoção do crescimento, tanto que um de seus primeiros atos, tornado um potente agente de mudança, foi a distinção entre crescimento econômico e redução da pobreza. Questionando a distribuição do Produto Nacional Bruto para os pobres, McNamara aceitava que aquele tipo de desenvolvimento não havia sido bem-sucedido, minando os argumentos que validavam a paciência e a confiança no mercado²⁵¹.

Se houve lentidão para desenvolver fórmulas operacionais para o alívio da pobreza foi porque McNamara insistia para que os termos obedecessem a critérios ortodoxos e ao mesmo tempo radicais: os princípios tradicionais da instituição deveriam coincidir com o novo objetivo da redução direta da pobreza. Tentando construir uma saída que contemplasse, ao mesmo tempo, as necessidades de bem-estar e os critérios de produtividade e crescimento, isso significava navegar em águas pouco conhecidas e incertas²⁵².

A perda de confiança no crescimento econômico nacional como meio suficiente para reduzir a pobreza foi repentina e muito difundida. Dados que mostravam o rápido aumento populacional, a ampliação da distribuição de rendas e o incremento limitado do

²⁴⁹ Ibidem, p.259.

²⁵⁰ Ibidem, p.251.

²⁵¹ Ibidem, p.217.

²⁵² Ibidem, p.249.

emprego industrial foram levantados para dar suporte às hipóteses “revisionistas” sobre o padrão de desenvolvimento.

O “novo” paradigma era já um velho conhecido de muitos pensadores ao redor do mundo. Fora do pequeno, mas poderoso, círculo estabelecido em Washington e nas universidades anglo-saxãs, intelectuais e oficiais mais inclinados ao ceticismo em relação à proposta do crescimento econômico baseado no mercado se empenhavam em divulgar a idéia de luta por equidade para as massas. A afirmação contrária – de que os pobres não compartilhavam dos benefícios do crescimento e a possibilidade bem pequena disso – fincava uma crença reforçada por um corpo substancial de conceitos e estudos empíricos, inclusive com fundamentos no marxismo²⁵³.

Claro que cada visão possuía o próprio axioma ideológico, base científica e racionalidade para sustentar uma instância particular de questões em relação aos limites do mercado na redução da pobreza. Mas convergiam num ponto: o efeito de escoamento do crescimento não ocorreu, e isso era um fato para além dos muros ideológicos.

A função política da competição entre esses axiomas parecia impedir a revisão acadêmica e o debate. As fortes ligações políticas provavelmente explicam por que, quando o paradigma hegemônico é desafiado, sua reformulação, na maioria das vezes, se realiza dentro dos horizontes de instituições e conceitos ortodoxos, não sendo diferente com o do desenvolvimento centrado no mercado.

Naquele momento, ambas as críticas (ortodoxas e radicais) levaram a um mesmo caminho: a conclusão reformista de que o mercado e os mecanismos sociais falhavam com os pobres e mudanças nas políticas públicas e formas de intervenção eram necessárias para melhorar a distribuição. Essa afirmação preparou o caminho para uma estratégia mais intervencionista do Banco, que atacaria a desigualdade pela modificação e fortalecimento dos próprios mecanismos do mercado, que agiriam para distribuir os benefícios do crescimento econômico.

Semelhante à “ação afirmativa” dos EUA na “Guerra contra a Pobreza” para acelerar a integração racial, McNamara usou meios administrativos – controles e cotas – para reduzir diretamente a pobreza no mundo em desenvolvimento. A distribuição de

²⁵³ Ibidem, p.225.

benefícios passou a basear-se numa política de igualdade de oportunidades, o que diminuiria a necessidade de ênfase na redistribuição²⁵⁴.

A distinção de McNamara entre crescimento e redução da pobreza fez muito mais do que levar os países ricos a exercerem certa dose de generosidade. A distinção se tornou uma marca, uma medida de progresso bidimensional, um paradigma dentro do Banco e fora dele.

Um dos maiores esforços de pesquisa para diluir a confiança no escoamento do crescimento foi a revisão histórica das políticas industrial e de comércio nos países em desenvolvimento, realizada pelo Centro de Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento, num trabalho dirigido por Ian Little, Tibor Scitovsky e Maurice Scott, e publicado em 1970. Os focos principais eram o crescimento e o custo excessivo da proteção, e a conclusão de que a proteção à importação limitava a criação de empregos.

Os advogados do livre comércio estavam entre os primeiros a direcionar a atenção para o que se chamava de “problema do emprego”, sugerindo que o crescimento deveria ser sacrificado para diminuir o desemprego, ou seja, reduzir a pobreza²⁵⁵.

Classificar a pobreza como “desemprego” abriu as portas para um debate mais explícito e enérgico sobre a persistente pauperização das massas, a despeito dos impressionantes índices de crescimento, e ainda possibilitava a admissão e explicação do fenômeno nos termos dos economistas neoclássicos. Ao invés da “revolução”, ou até da redistribuição, a pobreza poderia ser diminuída pela eliminação das distorções dos preços e pela contenção inflacionária, sendo combatida pela “criação de empregos”, o que aumentaria a produção e, ao mesmo tempo, ajudaria os pobres. A preocupação com os limites do desenvolvimento e a difusão do problema do desemprego apareciam em diversas frentes acadêmicas e institucionais²⁵⁶ e tinha uma motivação mais política que intelectual.

Os críticos do “problema do emprego” argumentavam que a chave para o desenvolvimento era a participação dos pobres no processo, redimensionando a filosofia do

²⁵⁴ Ibidem, p.218.

²⁵⁵ Ibidem, p.226.

²⁵⁶ Colaboração com a OIT e o Instituto para Estudos de Desenvolvimento na Universidade de Sussex, que em 1969 iniciaram um Programa de Desenvolvimento Mundial que incorporou sete países no período de 1970 a 1975. O problema do emprego foi o tema da Conferência Anual de Desenvolvimento da Universidade de Cambridge, em 1970. Ibidem, p.228.

desenvolvimento de comunidade dos anos de 1950. Seu caráter populista convenceu alguns membros do Congresso Americano e reorientou o programa de ajuda externa dos EUA em direção à concentração nas necessidades humanas básicas²⁵⁷.

A partir daí, definir o problema da pobreza como desigualdade e, logicamente, como redistribuição, tornou-se uma barreira para ação do Banco. É que a definição deixava clara a coação política e a assimetria econômica entre países ricos e pobres, o que aumentava a complexidade da operação de empréstimo, de modo que só quando escapou do domínio conceitual da equidade, deslanchou uma política de empréstimo para a redução da pobreza em larga escala.

Os países pobres não estavam imunes ao debate, aliás tiveram papel marcante na condução da agenda de desenvolvimento. Na América Latina, as publicações da CEPAL²⁵⁸, com base no trabalho de Raul Prébisch, estabeleceram um conjunto de argumentos que colocou a maior responsabilidade pelo subdesenvolvimento no próprio sistema internacional, e menos sobre as características específicas dos países em desenvolvimento e suas respectivas políticas. Essa linha de pensamento apresenta uma visão de mundo coerente – na qual a exploração do Terceiro Mundo aparece descrita como um fator inerente da economia global – e forneceu uma racionalidade que permitia aos países do Sul fazer demandas ao Norte.

Santos Junior cita José Luis Fiori para explicitar a posição dos cepalinos sobre o desenvolvimento, que aparece resumida em três frentes: a) a defesa de que o ‘livre comércio’ não alocava simetricamente recursos nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, *id est*, o descompasso dos investimentos nas diferentes regiões gerou um

²⁵⁷ As duas referências mais marcantes na época foram Edgar Owens e Robert Shaw (1972), com a publicação de “*Development Reconsidered*”, e E. F. Schumacher (1973), com “*Small is Beautiful*”. Esses estudos deixavam claro a extensão na qual a pobreza era considerada um “problema de emprego”, provando que politicamente o argumento era versátil. Todos os fatores considerados “vilões” eram citados – incluindo as distorções do mercado, poderes exercidos por grupos de interesse e sindicatos, grandes donos de propriedades e corporações multinacionais – para explicar a falha de um setor industrial moderno em criar empregos e, logo, reduzir a pobreza, o que reverteu a atenção de um debate ideológico para a busca de soluções comuns à “criação de empregos”, que melhoraria tanto a equidade quanto o crescimento. *Ibidem*, p.228.

²⁵⁸ Segundo SANTOS JUNIOR, “como reação ao subdesenvolvimento da América Latina emerge na região um movimento teórico com o intuito de explicar as causas do ‘atraso’ econômico e apresentar soluções balizadas para a *práxis* política. Assim, em 1948 é criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão ligado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), com o intuito de desenvolver estudos alternativos capazes de auxiliar o desenvolvimento dos países latino-americanos”. SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista. *Autonomia econômica e política no capitalismo contemporâneo*. Campinas/SP: Unicamp, 2006. Mimeo.

crescimento desigual entre as nações; b) a afirmação de que o sistema interestatal era contratualmente desigual; c) a idéia de que as relações internacionais se pautavam pela noção de centro e periferia²⁵⁹.

As idéias da CEPAL, contidas em seus primeiros documentos, defendem que o desenvolvimento econômico se expressa no aumento de bem-estar material, normalmente refletido pela elevação de renda real por habitante e condicionado pelo incremento da produtividade média do trabalho, seguindo princípios dos preceitos teóricos neoclássico e keynesiano sobre crescimento, que concebem a acumulação ligada estritamente ao progresso tecnológico.

Para Santos Junior, o desenho teórico cepalino sobre o desenvolvimento já apresentava uma versão preparatória para a ação coordenada que visava corrigir as práticas políticas e econômicas do *status quo*. A solução estava na ação estatal, que deveria reorientar os aspectos intrínsecos do sistema internacional pela imposição de um certo equilíbrio entre centro e periferia²⁶⁰.

Assim, enfrentar a questão social (e não só a pobreza) significava a superação da condição de dependência. Nesse sentido, a dicotomia centro/periferia reflete uma análise estrutural, mas demonstra também uma recusa à posição de dependência teórica, daí que, segundo Moraes: “Prébish e a CEPAL elaboram uma imagem da realidade econômica mundial em termos de estrutura centro-periferia que se auto-reproduz, eternizando (e não moderando) ritmos diferentes na absorção dos frutos do progresso técnico [pois] relativiza-se, nesta imagem, a noção de subdesenvolvimento como estado de atraso numa seqüência unilinear e homogênea de transformações quantitativas (renda per capita, sobretudo)”²⁶¹.

Essa construção intelectual da CEPAL foi apoiada pelo Grupo dos 77 (formado, na primeira UNCTAD, por 77 países em desenvolvimento), para coordenar seus programas em diversas áreas e reduzir os custos de negociação entre si e sugerir propostas políticas

²⁵⁹ Ver HADDAD, Fernando. Entrevista com José Luis Fiori, http://www.fpa.org.br/td/td33/td33_entrevista.htm, com acesso em 11/04/2005. Citado por SANTOS JUNIOR, 2006. Op. Cit.

²⁶⁰ Para isso, se faziam necessários “planos capazes de dispor projetos eficientes de reforma agrária com o intuito de permitir a fixação no campo dos agricultores ou produtores agrícolas, corrigir as desigualdades marcadas por uma estrutura fundiária concentradora e conter o êxodo rural, além de objetivar o aumento da produtividade da produção agrícola e melhorar a distribuição da renda dos que cultivam a terra. Por outro lado, defendiam ainda, o estímulo do mercado interno. A idéia de planificação ou programação tinha por fim suprir através do Estado as disparidades técnicas entre a maioria dos países da região e entre a região e os países desenvolvidos”. SANTOS JUNIOR, 2006. Op. Cit., p.10.

²⁶¹ MORAES, Reginaldo C. C. Op. Cit., 1987, p.117.

específicas. Stephen Krasner argumenta que, no início dos anos de 1970, o mundo industrializado adotava uma posição defensiva na maior parte dos fóruns, de sorte que as prioridades da agenda internacional eram colocadas, em grande parte, pelo Terceiro Mundo²⁶².

Na Índia, a publicação, em 1970, de um estudo de V.M. Dandekar e N. Rath fez com que Indira Gandhi tomasse o fim da pobreza como slogan de sua campanha à presidência. No Paquistão, outro país de grandes massas pobres, outro importante expoente chama a atenção pela sua versão inovadora de desenvolvimento: Mahbub Ul Haq²⁶³, chefe dos economistas da Comissão de Planejamento daquele país.

No livro “*A Cortina da Pobreza. Opções para o Terceiro Mundo*”, de 1976, Ul Haq expõe questões relacionadas aos limites do padrão de desenvolvimento defendido desde o pós-guerra, ressaltando o descaso com os recursos humanos e o crescimento sem justiça social. Incorporando as críticas aos planejadores, alvo de intensos ataques no início dos anos de 1970, enfatiza a necessidade de melhorias reais nas condições de vida das grandes massas.

O livro contém resultados de argumentações desenvolvidas desde o fim dos anos de 1960, quando ainda no governo do Paquistão, e a percepção de que o hiato entre pobres e ricos aumentara. Qual foi o erro e por que não houve redução da pobreza? Ul Haq afirma que a tarefa do desenvolvimento até então não foi a de combater as piores formas de manifestação da pobreza, mas elevar a renda per capita, tanto que, observando os casos do Brasil, Paquistão e Índia, fez descobertas desalentadoras quanto à distribuição e associou a desigualdade ao nível de emprego.

Ul Haq assevera então que a primeira tarefa naquele momento deveria ser o acúmulo de dados sobre os efeitos que as taxas de crescimento produziram sobre a pobreza das massas, daí a preocupação com a medição e a caracterização dos pobres nos países em desenvolvimento. Partindo do reexame da teoria e da prática global, o autor monta uma

²⁶² KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1985, p.9-10.

²⁶³ Um dos fundadores da teoria do desenvolvimento humano (amigo pessoal de Amartya Sen, com quem encontrou enquanto estudava em Cambridge), ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem sido usado pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) desde 1990 como base para seu relatório anual (para maiores detalhes sobre os documentos, consultar Human Development Report - <http://hdr.undp.org>). Ele também serviu ao Banco Mundial como diretor de Planejamento de Políticas (1970-1982); e foi ministro das Finanças do Paquistão (1982-1984). Em 1996, fundou o Centro de Desenvolvimento Humano.

nova perspectiva de desenvolvimento, a ser encarado como um processo contínuo de combate seletivo às piores formas da pobreza: “As metas desenvolvimentistas devem ser definidas com vistas à redução progressiva e à subsequente eliminação da desnutrição, das doenças, do analfabetismo, da miséria, do desemprego e das disparidades sociais, [porque] ensinaram-nos que devemos cuidar do nosso PNB, e que este cuidará da pobreza, [mas] esta proposição pode ser invertida. Cuidemos de nossa pobreza e o PNB cuidará de si mesmo”²⁶⁴.

Para Ul Haq, o planejamento do consumo deve assumir o primeiro plano e a produção adaptar-se a ele, não sendo aconselhável, contudo, que se realize em termos financeiros (ou seja, a partir de transferências de renda), mas sob a forma de uma provisão mínima de bens e serviços. Ao conceito de *renda per capita* deve suceder o de *renda básica*, pois “se o sistema produtivo e as exportações e importações forem moldados segundo o objetivo da satisfação das necessidades mínimas de consumo e do pleno emprego, o aumento da produção conduzirá automaticamente a uma melhor distribuição”²⁶⁵. Por isso, o pleno emprego é tomado como objetivo primordial do planejamento.

A novidade das idéias de Ul Haq não reside na defesa do pleno emprego, mas na postulação do ataque direto à pobreza e na rejeição da tese de sua erradicação como consequência do desenvolvimento econômico.

“De início, a ênfase deve ser deslocada para os 40 ou 50% mais pobres da população. Quem são eles? Quantos são? Qual foi a evolução de seu padrão de vida ao longo do tempo? Procuremos descobrir algo mais, mesmo nessa fase tardia, a respeito do problema que começamos a tentar resolver há duas décadas.

Na fixação de metas nacionais de produção, devem ser consideradas as necessidades básicas desses segmentos pobres, independentemente de estes poderem ou não expressá-las no mercado. Em outras palavras, a demanda manifestada pelo mercado, tão largamente influenciada pela distribuição de renda existente, deve ser abandonada expressamente, a fim de que metas nacionais de consumo e produção sejam fixadas em função das necessidades básicas do homem (...).

Conclui-se que o problema do desenvolvimento deve ser redefinido sob a forma de ataque seletivo às piores formas de pobreza. Os indicadores sociais devem ser criados e o desempenho dos planos, avaliado em função de metas específicas e quantitativas estabelecidas nessas áreas, não com base na renda média per capita.

²⁶⁴ UL HAQ, Mahbub, 1978, pp.34-5.

²⁶⁵ Idem, p.35.

Ainda se conclui que a preocupação com o aumento da produção e a melhoria da distribuição devem ser conjugadas e não tratadas separadamente. Disso resulta, inevitavelmente, que o nível de emprego deve ser considerado meta primária do desenvolvimento e não um objetivo secundário, pois numa sociedade pobre aquele representa o instrumento mais poderoso de redistribuição de renda”.²⁶⁶

Para Ul Haq, a adoção dessa estratégia se harmoniza com o princípio de vantagem comparativa no plano internacional e, por isso, garante alocação ótima dos fatores de produção. Nesse sentido, o mundo se organizaria de forma mais racional em termos de divisão internacional do trabalho, com o suporte da cooperação regional entre países em desenvolvimento. “A estratégia de desenvolvimento concebida nestes termos incluirá, necessariamente, ênfase maior na produção de bens essenciais (como alimentos, roupas e habitações) e num padrão de vida mais simples, que seja apenas o melhor possível face ao estado de pobreza do país, além de um esforço global destinado a criar algum tipo de emprego para todos os componentes de força de trabalho”.²⁶⁷

As condições de vida dos setores mais pobres não melhorarão por meio da simples distribuição de um poder de compra adicional, nem por esquemas transitórios de beneficência. Para Ul Haq, uma melhoria duradoura só seria alcançada mediante o aumento da produtividade dos pobres, por isso o deslocamento da ênfase para o exame dos seus meios concretos.

Esses argumentos já estavam nos discursos que McNamara proferia no início dos anos de 1970, embora de forma ainda pouco refinada. A presença de Ul Haq na equipe do Banco teve importância fundamental na cooptação dos países do Terceiro Mundo pois, além de vir de um país com alto grau de pobreza, a tese que defendia atraía a atenção da comunidade internacional pela capacidade de incorporar as demandas das nações pobres.

De início, os argumentos de McNamara não foram seguidos pela comunidade acadêmica e pelos políticos. A redução da pobreza e a segurança nacional permaneciam intimamente relacionadas, sob a perspectiva de que garantir a segurança não era apenas uma questão de equipamentos militares, mas de desenvolvimento sócio-econômico. A força dessa tese advinha de acontecimentos do próprio contexto em que foi formulada: o início da Guerra Fria, a resposta do Plano Marshall, e as motivações de segurança geográfica.

²⁶⁶ Ibidem, pp.42-3.

²⁶⁷ Ibidem, p.54.

Enquanto os especialistas em desenvolvimento eram “despertados” para o problema por reexame doutrinário e empírico, McNamara carregava para os anos de 1970 a racionalidade e a orientação de alívio direto da pobreza que a ajuda econômica dos EUA assegurou durante os anos de 1950 e 1960²⁶⁸. Ele foi o porta-voz de grande número de instituições e da comunidade internacional quando, em setembro de 1972, disse ao Conselho de Governadores: “Vê-se que a tarefa dos governos dos países em desenvolvimento deverá ser a de reorientar sua política, com a finalidade de realizar investida direta contra a pobreza de que padecem os 40% mais carentes de sua população. (...) Sempre que os indivíduos altamente privilegiados sejam poucos e os desesperadamente pobres sejam muitos, e quando o desnível entre os dois grupos esteja aumentando em vez de diminuir, *a necessidade de uma escolha decisiva entre o custo político da reforma e o risco político da rebelião será apenas uma questão de tempo.*”²⁶⁹

Não foi uma coincidência histórica a semelhança entre os impulsos e concepções privatistas defendidas por McNamara e a mudança no paradigma de desenvolvimento. Essa aproximação foi fator decisivo para o curso enérgico que os esforços pelo alívio direto da pobreza tomaram nos anos de 1970, tanto que, a despeito dos obstáculos que lhe atrasaram o início, a preocupação com a pobreza se tornou o principal traço característico do Banco²⁷⁰.

Os primeiros cinco anos do mandato de McNamara foram um período de gestação intelectual e operacional, no qual o Banco, através de estudos, consultas e experimentações, buscou definir uma política de alívio direto da pobreza e, acima de tudo, realizar operações de empréstimos que nela se encaixassem. A “Guerra contra a Pobreza” de McNamara foi anunciada em 1973 em Nairobi, com esforços dirigidos para o desenvolvimento rural amplo pelo apoio a pequenos agricultores, depois do que as atenções se voltaram para o desenho e a execução de programas e políticas²⁷¹.

²⁶⁸ A USAID (*United States Association for International Development*) foi, nesse período, moldada pelo senso de urgência em relação à pobreza rural e caracterizou-se pelo apoio a projetos de agricultura de pequena escala, auto-ajuda comunitária, saúde rural, educação e construção de estradas. KAPUR, Devesh, LEWIS, John P. e WEBB, Richard. 1997. Op. Cit, p.220.

²⁶⁹ Trecho do discurso de Robert McNamara ao Conselho de Governadores, em setembro de 1972, foram citados em Ul Haq, Mahbub, 1978. Op. Cit. p.9-10. Grifos nossos.

²⁷⁰ KAPUR, Devesh, LEWIS, John P. e WEBB, Richard. 1997. Op. Cit, p.222.

²⁷¹ McNamara propôs um programa de combate à pobreza a ser definido para os “40% mais pobres” segundo a distribuição de renda dos respectivos países, que deveria incluir, ao lado de reformas educacionais, medidas para aumentar a produtividade dos pequenos agricultores. Em torno de 1972, os termos “pobreza absoluta” e

Entre 1974 e 1981, o Banco parece encontrar o caminho para a construção de seu enfoque²⁷². Após definir a estratégia para atingir a pobreza rural em Náirobi, o Banco começou a identificar formas de atingir os pobres urbanos, que não receberiam transferências de bem-estar, mas investimentos produtivos, assomando, primeiro problema a resolver, a delimitação de quem era esse grupo.

As atenções começaram a mudar a direção do foco dos investimentos do Banco para os pobres pelos de benefícios indiretos que aumentassem o emprego nas áreas urbanas. De fato, voltava-se à concepção do escoamento do crescimento, pois normalmente o emprego era pra ser criado pelo fortalecimento do setor industrial mas, embora a procura por investimentos que alcançariam os pobres diretamente tenha levado o Banco a explorar um amplo espectro de atividades, a maioria dos empréstimos para redução da pobreza se concentraram, na prática, na agricultura e em suprimentos de água potável²⁷³.

O termo “*poverty lending*” virou sinônimo de projetos de desenvolvimento rural para pequenos agricultores, habitação e serviços de infra-estrutura para os pobres urbanos, créditos para pequenas empresas, componentes de saúde e alguns outros focalizados no aumento direto da produtividade e renda dos paupérrimos ou miseráveis. A política de “*poverty lending*”, se poderia entender, estritamente na linguagem do Banco, como uma reflexão da importância que esse tipo de empréstimo teve para a instituição em si, com o alívio direto da pobreza visível se tornando uma autojustificativa e uma motivação institucional. Para além do Banco, a visibilidade dos projetos de combate à pobreza tinha uma relevância simbólica para a causa do desenvolvimento em geral²⁷⁴.

O Relatório retrospectivo “*Focus on Poverty*” de 1983 mostra que um quarto dos empréstimos do Banco entre 1968 e 1981 correspondia a atividades de alívio da pobreza (5% entre 1968-70 a 29,5% entre 1979-81). Os projetos para pequenos agricultores

“40% mais pobres” já se haviam tornado familiares nos jargões acadêmicos e entre a staff do Banco, e passaram a fazer parte da linguagem da conferência da Universidade de Columbia em 1970, quando Richard Jolly, da Universidade de Sussex, foi especialmente enfático sobre a necessidade de definir “linhas de pobreza”. Um novo índice de progresso econômico deveria ser desenvolvido, cuja base avaliativa daria mais ênfase aos ganhos de renda dos pobres que outras medidas de desenvolvimento antes utilizadas, de sorte que a proporção de ganho individual de renda dos pobres passava, então, a ter o mesmo peso que outras avaliações para eles voltadas. Idem, p.239.

²⁷² A publicação, em 1974, do Relatório Redistribuição com Crescimento, uma pesquisa sobre políticas públicas para melhorar a distribuição e o nível de emprego, que deu uma racionalidade intelectual do Banco no ataque à pobreza, reforçou o anúncio de Náirobi. Ibidem, p.233.

²⁷³ Ibidem, p.264.

²⁷⁴ Ibidem, p.309.

somavam 55% desse total, suprimentos de água 25%, outros, voltados para a pobreza urbana, 10%, e aquilo que mais tarde seria chamado de investimentos em recursos humanos – escolaridade primária, saúde, nutrição, e população, 7%. A imprecisão dos critérios de definição dos pobres – quem era e quem ganharia os benefícios – foi um dos primeiros sinais de dificuldade do Banco na avaliação de resultados dos projetos de alívio da pobreza. O termo “social” justificava projetos de diferentes naturezas, como infra-estrutura e construção de estradas²⁷⁵.

O Banco atestava como transferências para a pobreza muito mais uma forma de ultrapassar a burocracia e transferir capital para uma pequena fração dos pobres do mundo, ou seja, seu papel foi muito mais simbólico que material, se considerado o volume absoluto de recursos envolvidos. Os projetos de alívio da pobreza tinham um caráter de “caso” e eram importantes porque, além de seu sucesso visível, eram apresentados como “inovadores”.

Em resumo, os empréstimos para o combate à pobreza serviram para o fortalecimento da imagem institucional do Banco num momento em que o Congresso Americano e os Parlamentos europeus colocavam cada vez mais peso nos propósitos sociais, especialmente os relacionados ao pauperismo. Tais empréstimos se tornaram um mecanismo de defesa numa conjuntura política particularmente difícil para o Banco, durante a administração do presidente Carter, quando os EUA pressionaram para que os direitos humanos se constituíssem um critério para a liberação dos créditos²⁷⁶.

A prioridade do atendimento às necessidades básicas colaborou para uma redefinição da estratégia do combate à pobreza nos anos seguintes. Em essência, propunha-se mais ênfase em demandas fundamentais, como direitos humanos e valores culturais como um critério para decidir a alocação de recursos – certamente nutrição e saúde básica e roupas e abrigo ou até não materialidades do tipo autodeterminação, auto-ajuda, liberdade política e segurança, participação nas decisões da vida coletiva, senso de propósito de vida social e cultural. É que se o “crescimento com redistribuição” consistisse não em “dar o peixe, mas dar a vara e ensinar a pescar”, as necessidades básicas seriam uma aproximação

²⁷⁵ Ibidem, pp. 310-11.

²⁷⁶ Ibidem, p.312.

que habilitariam os pobres a ganhar ou obter os recursos necessários para a garantia da sobrevivência²⁷⁷.

O aumento dos esquemas de alívio da pobreza em escala mundial está estreitamente ligado às turbulências políticas no sistema internacional, provocadas, nos anos de 1970, por diversos acontecimentos. As críticas ao padrão de desenvolvimento em vigor deixavam à mostra uma ordem internacional injusta, na qual o Terceiro Mundo não encontrava seu lugar. Essas idéias pipocavam no momento em que os membros da OPEP, em novembro de 1973 e numa ação coletiva, aumentaram o preço do petróleo para cerca de quatro vezes o valor anterior, levando países do Terceiro Mundo a lançar, em abril de 1974, um grito de guerra por uma nova ordem econômica internacional.

As relações Norte-Sul se acirraram ao tempo em que a ordem econômica mundial dava sinais de desgaste. Entre a sexta e a sétima Sessão Especial da Assembléia das Nações Unidas, realizadas respectivamente em abril de 1974 e setembro de 1975, os países ricos começaram a compreender que o mecanismo internacional de mercado não funcionava com a mesma perfeição para todos – ricos e pobres, grandes e pequenos, fracos e fortes, sem mencionar que a unidade política do Terceiro Mundo e sua eloquência na ONU tornaram as nações do Norte mais dispostas a acordos com as do Sul.

Os Estados Unidos acabaram aquiescendo, embora de início tenham resistido. A mudança de posição dos norte-americanos foi uma transformação lenta, mas segura, que culminou com o discurso do secretário de Estado, Henry Kissinger, proferido em setembro de 1975, durante a Sessão Especial das Nações Unidas, quando apresentou várias propostas específicas destinadas a corrigir desequilíbrios econômicos mundiais, proclamando a disposição dos países avançados de encetarem uma nova série de negociações com o Terceiro Mundo, com vista à reestruturação gradativa das instituições mundiais. O fator mais importante desse discurso foi que os Estados Unidos chegaram enfim à conclusão de que não poderiam mais evitar um diálogo regular com os países em desenvolvimento a respeito de uma nova ordem internacional.

²⁷⁷ A OIT teve papel fundamental na propagação do conceito de “necessidades básicas”. Para pressionar o Banco em direção às preocupações distributivas, realizou uma conferência, em junho de 1976, intitulada “Emprego, Crescimento e Necessidades Básicas”, cuja proposta central era de que a guerra contra a pobreza deveria conter uma estratégia fundamentada nas necessidades básicas, entendidas como saúde, ambiente humano satisfatório, participação popular nas decisões que afetem as vidas e os modos de vida das pessoas e suas respectivas liberdades individuais. Ibidem, p 265.

Tornava-se assim muito importante definir com clareza o objetivo das negociações e os canais específicos pelos quais seriam conduzidas. Essa era, e ainda é, uma luta eminentemente política, já que a inserção de um país na ordem internacional nunca é uma obra acabada. Por isso, os países devem rever, periodicamente, a natureza das conexões que com ela mantêm.

A visão que prevalecia entre os analistas do desenvolvimento do Banco Mundial era de que os países mais pobres defrontavam-se no seio de uma comunidade internacional assimétrica, com as mesmas desvantagens que os indivíduos mais pobres de uma nação. Em consequência, o crescimento econômico mundial não escoa automaticamente, através da comunidade internacional, para atingi-los, porque seu estado de pobreza dificulta a obtenção de crédito, uma vez que são considerados “pouco confiáveis”. O centro das atenções passou a ser cada vez mais o aumento da produtividade dos países pobres.

A deterioração das relações de intercâmbio e a instabilidade econômica nos anos de 1970 indicam o agravamento político que o problema da desigualdade nas relações internacionais ocasionava, colocando em questão os princípios do sistema erigido no pós-guerra e exigindo reforma institucional. Com o regime de Bretton Woods ameaçado, as instituições que mais fortemente o representam – O Banco Mundial e o FMI – também perdem certo grau de credibilidade, levando a um conseqüente enfraquecimento da posição do país líder – os Estados Unidos.

A virada da posição americana, que aconteceu no fim dos anos de 1970, não está ligada apenas às relações entre os países ricos, mas também às que estes têm com os pobres, para utilizar a linguagem classificatória da época. Por isso, os Estados Unidos, líder na criação do acordo de Bretton Woods, é o primeiro a quebrá-lo.

As ameaças à segurança que deslancharam a AID e empurraram a expansão anterior dos empréstimos sociais tornaram-se menos complacentes. À medida que a Guerra Fria se agravava, a instabilidade econômica aumentava a ameaça de crises financeiras aos países devedores. No caminho das negociações internacionais, os objetivos sociais foram, paulatinamente, colocados de lado, e o Banco Mundial conduziu suas atenções para créditos que equilibrassem as balanças de pagamentos e que favorecessem diálogos políticos sobre políticas de ajustes macroeconômicos²⁷⁸.

²⁷⁸ Ibidem, p.321.

Entre 1978 e 1979, várias circunstâncias mundiais voláteis e políticas domésticas desorientadas possibilitaram ao Banco aumentar a sua influência na elaboração de diretrizes políticas e econômicas, e as políticas distributivas foram reduzidas. Onde a estabilidade econômica e política estava ameaçada, o Banco manteve seu suporte financeiro e concentrou seus diálogos nas políticas de estabilização e equilíbrio das balanças de pagamentos, como aconteceu na Índia, Bangladesh, Quênia, Tanzânia, Brasil e em muitas nações pequenas da África Sub-Saariana. O Banco também foi pressionado para aumentar a presença de outras instituições que concedessem empréstimos: colaboradores bilaterais, muitas vezes trabalhando com Grupos de Consultores, tenderam a realizar empréstimos para “alívio” (não da pobreza, mas das balanças de pagamentos ou “estabilização”), e bancos comerciais, com grandes volumes de petrodólares para alocar, se tornaram uma alternativa e uma incondicional fonte de crédito²⁷⁹.

As atitudes mudaram, e houve um reconhecimento crescente, em face dos desequilíbrios da economia mundial, das fraquezas de se atingir a pobreza diretamente. A despeito do volume sem precedentes de pesquisas sobre pobreza no período, que redirecionaram o pensamento sobre desenvolvimento no Banco e fora dele, a redistribuição agressiva foi evitada, em parte como um ato de acomodação política, em parte pelo medo de que os custos produtivos poderiam exceder os benefícios distributivos. Medidas tais como reforma agrária, nacionalização de grandes empresas, criação ou aumento de impostos sobre renda e riqueza e luta contra a corrupção foram pontos pouco discutidos dentro do Banco²⁸⁰.

Outros aspectos hoje considerados fundamentais no combate à pobreza também estavam ausentes da agenda do Banco nos anos de 1970. A importância do fortalecimento e da participação dos pobres na formulação e execução dos projetos e políticas, que havia sido um ponto comum durante os anos de 1950 e 1960 e que foram aplicados através dos projetos de desenvolvimento de comunidade e outras formas de auto-ajuda, especialmente para os pobres rurais, tiveram pequeno papel nos anos de 1970, tanto pela instauração de vários governos autoritários quanto pela virada doutrinária do Banco.

²⁷⁹ Ibidem, p.324.

²⁸⁰ Ibidem, p.326.

Causas mais complexas e profundas, que envolviam diversas formas de manifestação da pobreza – como desigualdades de gênero e discriminações étnico-raciais – também estavam excluídas da agenda do Banco. Finalmente, embora McNamara demonstrasse uma preocupação antecipada com o meio-ambiente, esse aspecto do desenvolvimento – como uma raiz para a pobreza e a perda do bem-estar em particular – foi naquele momento colocado de lado pelas prescrições políticas da instituição, tanto que o montante de empréstimos aos países em desenvolvimento significou menos de 2% do total de investimento e os voltados ao combate à pobreza, em particular, significaram um terço desses 2%²⁸¹.

O que quer que tenha sido atingido pelos empréstimos para a pobreza, sua maior contribuição foi a de quebrar barreiras mentais, aumentar a motivação, influenciar indiretamente a formulação de políticas públicas e propiciar uma abertura mais ampla dos países clientes para desenvolver suas economias de uma forma diretamente mais favorável aos pobres. Entre 1965 e 1980, houve um incremento importante nos gastos federais com pesquisa sobre pobreza nos EUA (de 2,5 milhões de dólares para 160 milhões), o que alterou as prioridades nas ciências sociais, de modo que entre 1962 e 1964 cinco grandes jornais econômicos publicaram apenas três artigos relacionados à pobreza, número que entre 1971 e 1973 cresceu para 59, além do que cinco jornais líderes de sociologia aumentaram, no mesmo período, o número de publicações sobre pobreza de 15 para 51²⁸².

A maior parte dessas pesquisas foi dirigida a questões, levadas à frente por economistas, sobre como programas de combate à pobreza afetavam incentivos ao trabalho, e a análise de políticas públicas surgia, entre os economistas, como uma nova disciplina, e produzia descobertas ambíguas sobre esses experimentos antipobreza. Essa demanda do governo dos Estados Unidos por conhecimento social correspondeu a uma explosão no campo das análises de políticas sociais, lideradas pela criação formal de associações profissionais, jornais especializados e, especialmente, a rápida expansão de programas de treinamento em universidades, pelo que os campos de pesquisa, assim como o currículo acadêmico, cada vez mais se preocupavam em solucionar problemas, conduzir processos

²⁸¹ Ibidem, p.328.

²⁸² JORDAN, Bill. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1996.

decisórios, listar inovações metodológicas pioneiras para pesquisa nacionais e enfatizar o planejamento racional e o financiamento.

Nos anos de 1970, o esforço para remodelar as burocracias governamentais para melhorar a eficiência administrativa ajudou a intensificar a competição entre os burocratas no sentido de desenvolver as próprias fontes de análise. No final da década, o campo de “políticas sociais”, com estreita aproximação ao combate à pobreza, estava suficientemente estabelecido e gerava uma importante literatura.

Os analistas estavam bem posicionados para continuar a transformação do conhecimento sobre o tema iniciado na “Guerra contra a Pobreza”, em direção a um subcampo altamente pragmático, técnico e de aplicação microeconômica. Essas preferências por certos tipos de soluções para a pobreza – enfatizando a renda sobre os serviços, focalizando nos indivíduos mais que nas comunidades e favorecendo intervenções extramercado para o mercado – não foram aleatórias, e igualmente importante foi estender a lógica do mercado para a produção do conhecimento, na procura de uma “verdade objetiva”, apartidária e desinteressada²⁸³.

O número de analistas treinados em todos os setores do governo cresceu tremendamente na década de 1970. Embora com pouco controle sobre as decisões políticas, esses pesquisadores estavam numa posição de definir os problemas e as escolhas de políticas públicas e como deveriam ser acessadas, também com poder sobre recursos substanciais para pesquisa, os quais, em cooperação com instituições privadas, ajudaram a financiar o aumento da rede de *think-thanks* – universidades e corporações que se dedicavam a analisar o social²⁸⁴.

Outra razão para a mudança na pesquisa e análise sobre pobreza é que tanto o governo americano quanto o Banco Mundial se equiparam com um grande número de analistas que influenciaram a agenda de qualquer administração no poder. Em meados dos anos de 1970, a maioria do conhecimento sobre pobreza reconhecido como científico era produzido pelo staff das agências governamentais e por organizações de pesquisa não-governamentais em contrato com o governo.

²⁸³ O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit, p.214.

²⁸⁴ Três dessas instituições eram especialmente importantes: *Institute for Research on Poverty* (Instituto para Pesquisa sobre Pobreza), na Universidade de Wisconsin; *Urban Institute* (Instituto Urbano), em Washington; e *Manpower Demonstration Research Corporation*, em Nova Iorque. O’CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit.

Para além das conseqüências no desenvolvimento do conhecimento sobre pobreza, foi sua retração na questão de dar fim a ela e sua subsequente subordinação aos imperativos das reformas dos esquemas de bem-estar que sobressaiu na ocasião, refletindo não apenas a mudança na política nacional norte-americana, mas também o impacto fundamental do declínio econômico internacional e o gradual solapamento do consenso keynesiano, sem mencionar os respectivos princípios que injetaram confiança e esperança de um ponto final à pobreza no pós-guerra. Agora, perplexos pela conjunção de desemprego, estagnação dos salários e inflação nos preços, os economistas liberais não mais confiavam que atingiriam a combinação de rápido crescimento, alto grau de emprego e aumento de salários, que fora uma vez sua maior arma contra a pobreza.

Na prática, a intervenção por políticas distributivas se provou difícil. As agendas nacionais estavam cheias de questões sobre desenvolvimento e com necessidades circunstanciais imediatas, com outras variáveis afetando as respostas do Banco, como as preocupações dos membros e parceiros financeiros e as problemáticas institucionais. Além disso, os projetos voltados ao alívio direto da pobreza se revelaram frustrantes, com opções de atuação reduzidas: desenvolvimento rural, habitação e suprimentos de água.

A erradicação ou alívio da pobreza nos países em desenvolvimento não chegou, pois, a manifestar nenhum resultado palpável mediante esse pequeno conjunto de “ferramentas”. Mas essas experiências serviram de lição e influenciaram as aproximações do Banco na década de 1990, quando o alívio da pobreza retornou para o centro da agenda do desenvolvimento.

Os impactos das mudanças no último quartel do século XX são objetos de argumentação no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

MUDANÇAS ESTRUTURAIS, TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO AVANÇADO E COMBATE À POBREZA

4.1 – Dilemas da globalização

As rápidas e profundas transformações societárias em curso no mundo contemporâneo, essencialmente desde meados da década de 1970, em geral reunidas sob o termo globalização, vêm impondo rupturas em praticamente todos os níveis da realidade. Ao mesmo tempo, asseguram-se determinadas continuidades, apresentando (não apenas) para as ciências sociais o desafio de repensar categorias e conceitos explicativos na busca de novos paradigmas.

A grande novidade a ser registrada é o fato de que uma nova estrutura de mundo encontra-se hoje em plena consolidação. No lugar da bipolaridade que organizara e regulara as relações internacionais no pós-Segunda Guerra, esboça-se uma interdependência multipolar, cuja face mais evidente, e seguramente mais complicada, aparece sob o véu da globalização²⁸⁵, um movimento que parece ter exigido a adaptação e o deslocamento de diversos atores e realidades pela instauração de uma dinâmica financeira e comercial extranacional, que escape ao controle exclusivo dos Estados, impondo novos limites e possibilidades de ação no que se refere à “implementação autônoma de suas políticas e à manutenção das bases de sua sustentação estratégica”²⁸⁶.

Em sua dimensão econômico-financeira, a liberalização dos mercados cambiais e financeiros e a elevação do patamar dos juros internacionais, no final da década de 1970, induziram por toda parte a adoção de políticas deflacionistas e inibidoras do crescimento,

²⁸⁵ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da Política*. São Paulo: SENAC-SP, 2001, Série Livre Pensar.

²⁸⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. Paradigma da Dependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004, p.177.

desorganizando parte da divisão regional do trabalho e provocando o desenraizamento da grande e pequena indústria de muitos países²⁸⁷. As conseqüências dessa reviravolta são por demais conhecidas: no início da década de 1980, a recessão norte-americana e mundial, a quebra do mercado de eurodólares e a crise da dívida externa, que atingiu não só a periferia capitalista, mas também a socialista, o fim da União Soviética e do bloco socialista e, na última década, as dificuldades cada vez maiores enfrentadas pelos Estados capitalistas centrais para retomar uma trajetória estável de crescimento econômico.

A combinação de condições peculiares do processo de acumulação – com ampliação do acúmulo sob forma estritamente financeira, políticas econômicas recessivas e reestruturação produtiva defensiva – tem causado sérios impactos tanto nos padrões de produção e concorrência capitalista quanto no mundo do trabalho. Esses novos movimentos do capital deram origem a outras formas de relações e atores internacionais, que geraram diferentes tipos de vinculações extra-estatais: contatos, coligações e interações por canais não controlados nem regulados pelos órgãos de política exterior.

Trata-se, na verdade, de movimentos transnacionais com uma dupla função: constituem fatores de pressão dentro de cada Estado e conservam, por sua vez, uma dimensão internacional. As áreas de influência se podem dar nos campos político, econômico, cultural e religioso, onde convivem uma multiplicidade de grupos pacifistas e de defesa de direitos²⁸⁸.

É essencial salientar que a narrativa neoliberal, hegemônica no último quartel do século, prega a construção de uma “nova ordem” global e um mundo sem fronteiras, no qual a livre competição promoveria o bem comum, a igualdade de oportunidades e a distribuição eqüitativa de renda e riqueza. Na prática, no entanto, a realidade é outra, uma vez que no mundo da globalização financeira e dos mercados desregulados, a liberdade só existe de fato para os capitais e mercadorias, porquanto os trabalhadores continuam prisioneiros das fronteiras nacionais e o novo paradigma tecnológico, marcado pela velocidade da inovação, revela uma face profundamente excludente, gerando processos de

²⁸⁷ TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. Mitos globais e fatos regionais — a nova desordem internacional, in FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. e NORONHA, J. C., *Globalização — O Fato e o Mito*. RJ: EDUERJ, 1998, p.43.

²⁸⁸ ALVES, Patrícia Vignolo. Interdependência Complexa e os Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de e DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.) *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.

centralização dos capitais e de concentração, sem paralelo na história, da produção, renda e riqueza.

A tese central, difundida desde então, é a de que não importam as distinções regionais, pois as economias não obedecem mais às questões próprias do seu Estado de origem, nem a de que o Estado nacional burguês estava a caminho da derrocada. Todos esses argumentos corroboram para delinear um quadro no qual o Estado-Nação – como aparato de intervenção e expressão jurídica dos povos organizados na era Moderna – parece fraquejar.

Milton Santos aborda de forma muito peculiar essa tendência, afirmando que o “discurso que ouvimos todos os dias, para nos fazer crer que deve haver menos Estado, vale-se dessa mencionada porosidade, mas sua base essencial é o fato de que os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses”²⁸⁹. É, aliás, nesse mesmo contexto que se reduzem as ações estatais no que se refere à proteção social e garantia de bem-estar e diminuem-se as iniciativas públicas de planejamento e regulação da economia e do crescimento, ou seja, as políticas de desenvolvimento, tendo-se, como consequência, o aumento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, já exacerbadas pelos movimentos da economia “globalizada”.

Mais uma vez Milton Santos caracteriza com precisão esses acontecimentos ao dizer que “não é que o Estado se ausente ou se torne menor [pois] ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, ao serviço da economia dominante”²⁹⁰. É por isso observável um reforço da ortodoxia do mercado fundamentado por uma nova onda de racionalização, com um impacto de grande expressão, porque “o mesmo processo que carrega consigo a racionalização promove o predomínio do princípio da quantidade, em detrimento da qualidade, e realiza a crescente inversão nas relações entre indivíduos e os produtos de suas atividades, produzindo a subordinação do criador à criatura, [pelo que] a crescente disciplina e o progressivo ritmo das organizações, empresas e mercados espalham-se por todos os cantos e recantos da vida social, impregnando modos de ser, agir, pensar e imaginar”²⁹¹.

²⁸⁹ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004, p.66.

²⁹⁰ SANTOS, Milton. *Op. Cit.*, p.66.

²⁹¹ IANNI, Otávio. *Teorias da Globalização*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p.231.

Segundo Roberto Mangabeira Unger²⁹², essa tendência racionalizadora traz os fundamentos da análise econômica para as instituições públicas, recorrendo a três práticas metodológicas básicas: a ciência econômica pura e agnóstica, incapaz de explicar e guiar a não ser quando abastecida com dados empíricos; a análise ideológica com base no mercado, visto como um conjunto de instituições, e na lógica da eficiência; e a na tentativa de separar-se da opção ideológica pelo trabalho com pressupostos institucionais nos quais as instituições são consideradas como dadas.

Isso se difunde numa sociedade onde se tem colocado um novo tipo de individualismo, que nem sempre passa pela valorização da liberdade individual ou como reação contra poderes externos ou estranhos a ele, mas como uma “declaração de ruptura” com o convívio comunitário. Trata-se de um individualismo egocêntrico, de quem “olha apenas para o próprio umbigo”, e é, assim, não libertário, sendo segundo Nogueira, classificado por Gramsci como anti-histórico, porque trata da apropriação particular que ajuda a reforçar a deslegitimação do Estado, sobretudo pela hostilidade a qualquer interferência pública nos processos competitivos de distribuição de riquezas, renda e consumo²⁹³.

Diversas medições nacionais e indicadores mundialmente reconhecidos²⁹⁴ assinalam a extensão e a profundidade da pobreza no mundo, que atinge não só a periferia, mas também os países centrais. Independentemente da metodologia utilizada para mensurar o fenômeno, é praticamente unânime a idéia de que a pobreza é extensa, diversificada e tem, atualmente, uma forte expressão nas classes médias, haja vista que a deterioração de suas bases econômicas gerou um estrato social em crescimento, denominado de “novos pobres”,²⁹⁵.

²⁹² Argumentos apresentados na conferência inaugural do I Curso de Teoria Social, realizado pelo IUPERJ, em 21 de julho de 2003, sob o título “O futuro da Teoria Social e Política e a tarefa do pensamento brasileiro”.

²⁹³ NOGUEIRA, Marco Aurélio, 2001. Op. Cit.

²⁹⁴ Com especial destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, construído pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento, com base em três elementos “essenciais à vida humana: longevidade, conhecimento e níveis de vida decente”. Os indicadores correspondentes são esperança de vida ao nascer, taxa de analfabetismo e renda *per capita*. Ver Relatório de Desenvolvimento Humano, 1990.

²⁹⁵ KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

Sob essas condições, a questão social “ressurgiu”, metamorfoseada²⁹⁶. Em lugar de situar-se apenas nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, do sul, tornou a revelar-se um desafio também para os países desenvolvidos, do norte. É nesse cenário que se intensificam, generalizam, mesclam e agravam diversos aspectos da questão, como pauperização, aumento do mercado informal, precarização das condições de trabalho e vida, carência de habitação, educação e saúde, (alimentação, água potável, etc), formação de guetos (*underclasses*), intensificação das xenofobias, etnicismos, fundamentalismos e discriminações múltiplas, que compõem um quadro de sofrimento humano em grandes proporções. “São manifestações da questão social como um dilema mundial e não apenas nacional”²⁹⁷.

Isso sinaliza que não há “focos de pobreza” a erradicar, mas um problema muito mais amplo e generalizado, que requer estratégias mais abrangentes e de dimensões internacionais. Discutir as questões sociais pela via do desenvolvimento pode ser uma saída frutífera, principalmente se se quiser avançar na construção de respostas práticas a esses problemas.

Chossudovsky é enfático ao levantar a tese da “globalização da pobreza” como resultado dos programas de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento, que têm conduzido centenas de milhões de pessoas ao empobrecimento, contrariando a lógica do acordo de Bretton Woods, cuja intenção era a “reconstrução econômica” e a estabilidade das principais taxas de câmbio²⁹⁸.

Nesse sentido, os maiores desafios do desenvolvimento humano e social, na perspectiva de uma globalização econômica, social e cultural que gera uma interdependência cada vez mais intensa, deveriam ser assumidos pelos diversos atores internacionais, especialmente os Estados, a fim de construir uma agenda regional e mundial de proteção social que vá além da projeção de direitos, concretizando uma tessitura institucional dinâmica e flexível capaz de garanti-los.

Resta saber se o atual sistema econômico global pode ser submetido a um processo de reforma significativo no sentido de alterar nas regras do comércio e das finanças

²⁹⁶ CASTEL, Robert. 1998. Op. Cit.

²⁹⁷ IANNI, Octavio. 2004. Op. Cit, p.82.

²⁹⁸ CHOSSUDOVSKY, Michel.. *A globalização da Pobreza. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999, p.26.

mundiais, implicando na remodelagem regras do jogo financeiro internacional e das instituições multilaterais, se essas mudanças são, de algum modo, viáveis com a organização política e social existente²⁹⁹.

As conferências realizadas pela ONU na década de 1990³⁰⁰ são uma expressão de esforço nesse sentido, ainda que insuficiente, pois procuraram abordar múltiplos temas sociais e suas interconexões, na perspectiva do desenvolvimento, reforçando a idéia de que certos assuntos vitais são, inquestionavelmente, globais, e exigem tratamento coletivo e colaboração universal que envolva, na formulação de propostas, não só os governos, mas também agentes sociais diversificados³⁰¹.

Outra iniciativa de forte expressão na mídia internacional são os Fóruns Sociais Mundiais, vistos por muitos acadêmicos e políticos como um acontecimento histórico que expressa a construção de um espaço público global de debate da proteção aos direitos humanos. É como se a auto-proteção da sociedade, que surge em face das políticas liberais e que Polanyi teorizou numa escala nacional, estivessem tomando forma num estágio global.

Fica, então, visível que a “agenda diplomática ampliou-se, passando a refletir outras questões antes inexistentes, integrando uma esfera chamada ‘política pública internacional’”³⁰². Ademais, os temas sociais passaram a ser importantes fatores que compõem os termos de vantagem comparativa no mercado mundial, sendo discutidos também pelas organizações econômicas multilaterais (OMC, Banco Mundial, FMI) e empresas transnacionais³⁰³.

Um traço marcante das reformas dos sistemas de proteção social, contido nas recomendações dos organismos multilaterais, são os programas de combate à pobreza. Que

^{299 299} CHOSSUDOVSKY, Michel, 1999. Op. Cit., p.22.

³⁰⁰ Algumas tiveram grande expressão nas questões sociais: Cúpula Mundial sobre a Criança, em 1990, Unced ou Rio-92, Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, em 1994, Cúpula mundial sobre o Desenvolvimento Social em Copenhague e Conferência de Beijing, ambas em 1995, Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Cúpula Mundial sobre Alimentação de Roma, esta convocada pela FAO, ambas em 1996.

³⁰¹ LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das conferências*. Brasília: IBRI/Unb, 2001.

³⁰² ALVES, Patrícia Vignolo. Op. Cit., p.349.

³⁰³ TUSSIE, Diana. The Uruguai round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries. In: TUSSIE, Diana & AGOSTIN, Manoel (eds.) *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*. London, St. Martin Oress, 1993.

sentido dão às políticas sociais? Historicamente, a política social como política pública é uma invenção moderna, com uma dupla função: proteger a sociedade dos riscos de sua organização econômica e organizar as relações sociais com um sentido de justiça distributiva.

A sociedade securitária/mutualista, que deu origem ao Estado de Bem-Estar Social, cria-se com base em compromissos coletivos ou acordos sociais, definindo-se prioridades, riscos e ameaças à ordem e estabelecendo-se mecanismos de redução real das desigualdades. O objetivo máximo não era combater a pobreza, mas construir uma sociedade mais justa do ponto de vista da distribuição das riquezas pela incorporação de uma dimensão preventiva, na qual o pauperismo não seria uma ameaça. Nesse sentido, as iniciativas de proteção social e promoção de bem-estar se implementaram via Estado, pois as causas – e as saídas – eram vistas como estruturais.

A incorporação das funções de proteção e bem-estar pelo Estado foi o traço distintivo da conjuntura do pós-Segunda Guerra, em que o combate à pobreza integrava uma estratégia de desenvolvimento social mais ampla. Os modelos de desenvolvimento construídos nesse contexto, tanto nos países centrais, quanto nos periféricos, sinalizavam uma possibilidade real de incorporação das massas nos circuitos formais de produção, consumo e trocas sociais, o que trouxe mudanças na dinâmica de forças decisórias em torno da propriedade, por conta de um alto grau de “publicização” de bens e serviços.

Hoje, as ameaças e os riscos considerados são outros, bem como suas formas de tratamento, mas o que chama atenção é que, nos discursos governamentais, não se fala em prevenção e erradicação, pelo menos do ponto de vista dos perigos sociais (desemprego, desigualdade de renda, etc), e a pobreza e a fome passam a ser prioridade. É que simultaneamente ao início do processo de integração dos mercados num patamar global, tratou-se de destacar a necessidade de combater à pobreza.

A integração dos mercados, banalizada e simplificada na idéia de globalização, não pode conviver com a pobreza, que expõe a chaga da desigualdade, embutida nessa nova onda de mundialização. Sem a pobreza latente, a desigualdade se torna um dado relativo, escondido pelo discurso do direito à diferença, e a acumulação global de riquezas, centralizada e excludente, pode perpetuar-se.

A pobreza tornou-se um fator de risco mundial para o desenvolvimento e a consolidação da integração dos mercados. O Banco Mundial, por exemplo, criou o conceito de “*safety net*” ou “rede de regulação estática”, a fim de assegurar o nível de pobreza e evitar o seu aumento porque não se cogita a idéia de sua erradicação, mas apenas a manutenção de um patamar aceitável³⁰⁴.

Isso serviu como base para o PNUD definir a pobreza como falta de dotação e condicionar a elaboração das reformas nos sistemas protecionistas em todo o mundo por meio de uma “nova geração de políticas sociais” que não têm como resultado um “bem público”, mas um “bem individual”, nem a função de produzir proteção social, mas auto-proteção individual. Sob esse prisma, justiça social também adquire outro significado: o de oportunizar a todos se capacitar, se auto-cuidar e se inserir no mercado.

O combate à pobreza não encaminha soluções para a construção de um mundo mais justo, mas funciona para legitimar a globalização desequilibrada. Assim, a questão social, reduzida à “questão da pobreza”, pode ser resolvida no plano da filantropia ou no ético-social, no qual o Estado não precisa ser, necessariamente, o agente executor exclusivo ou majoritário dos serviços coletivos de “proteção”, porém apenas um promotor ou incentivador da “sociedade civil”.

A perspectiva de desenvolvimento social adotada, o desenvolvimento humano, a despeito da retórica do combate à fome, à pobreza e à exclusão social, permite válvulas de escape que acabam por se constituir em verdadeiras barreiras de resistência à mudança, desviando-se e esquivando-se das discussões que levam às verdadeiras causas da desigualdade. Essas formas de resistência são múltiplas e variadas e envolvem aspectos econômicos, políticos e teórico-ideológicos, tendo como objetivo evitar discussões que conduzam, entre outras coisas, a alterações no regime de comércio internacional, daí que não se permite a adoção de regulação, a modificação dos mecanismos financeiros, o controle sobre o acesso a tecnologias, etc. Ou seja, não se pode mexer na estrutura de propriedade preponderante entre indivíduos, grupos sociais, países e regiões.

As últimas décadas revelam múltiplas contradições do capitalismo que se superpõem ao conflito capital-trabalho, classicamente profetizado por Marx. As novas bandeiras que surgem (gênero, etnia, ecologia, defesa dos mais diversos direitos) são tão

³⁰⁴ BID (2000): *Site na Internet*; com informação disponível em 20/12/2004.

belicosas quanto a disputa entre capital e trabalho e não substituem esse embate de classe, mas se acoplam a ele. Na verdade, a dinâmica de acumulação se apresenta, hoje, de outra forma, com a expressão máxima de sua natureza contraditória na questão do emprego.

É que a maioria da população economicamente ativa está ou será jogada para fora do mercado de trabalho “formal”. Isso leva a supor que o conflito de classes se minimizou, cedendo lugar a outros confrontos que recolocam o problema da desigualdade, porém de forma redimensionada.

Vive-se hoje, assim, um problema de inserção. Como participar dos circuitos de produção, consumo e acesso a bens que tragam, entre outras coisas, condições consideradas necessárias à vida nesse padrão civilizatório? Os argumentos científicos e ideológicos que advogam a individualização dos processos decisórios aparecem como referências centrais na condução da agenda das políticas públicas, contribuindo tanto para buscar novas saídas para o suposto “engessamento” fiscal dos Estados, quanto para funcionar como um dique a discussão mais profunda do padrão estrutural de incorporação atual ou de sua incapacidade para tal.

Atualmente, e ao contrário do padrão de desenvolvimento anterior, a idéia de combater a pobreza e a desigualdade sem alterar as estruturas é hegemônica entre os *policy makers*, o que traz como resultado políticas sociais agnósticas e sem conteúdo reformista, deixando de compor um sistema de proteção social universal para se transformarem num conjunto de programas de atendimento aos pobres que acaba por minar o sentido de mudança da estrutura e de organização social nelas contido. Há, então, uma lacuna na conceituação e tradução de políticas que venham a discutir qual a natureza do desenvolvimento social, não se questionando o padrão de desenvolvimento no sentido de argüir sobre qual projeto civilizatório está em andamento.

Existe, com efeito, uma escassez de discussão crítica acerca de políticas de desenvolvimento como estratégia de inclusão via emprego, seja porque a globalização financeira e a integração mundial dos mercados são consideradas inexoráveis ou uma evolução natural do capitalismo e não fenômenos políticos, seja porque se parte do pressuposto de que, numa sociedade de mercados globais, os “excluídos” devem incluir-se por própria conta.

O mundo hodierno manifesta uma concentração de poder exacerbada, tanto financeira e produtiva, quanto militar e tecnológica, fato normalmente reconhecido quando se observa a preponderância dos EUA nesses campos em comparação com qualquer outro Estado em particular. Tavares, em 1985, percebeu um movimento de reconquista pelos Estados Unidos de seu status de potência dominante que denominou-o de “retomada da hegemonia”³⁰⁵, o que só ser visto com clareza no início dos anos de 1990: a estratégia dos Estados Unidos – inversão das políticas monetária e cambial em 1979, desdobrada numa corrida armamentista de alto teor tecnológico - teve conseqüências estruturais que criaram um quadro internacional essencialmente distinto do que se estabelecera no pós-Segunda Guerra.

Aloísio Teixeira, ao reeditar, em 2000, o livro “O Ajuste Impossível”, assinala essas questões no *post scriptum*, argumentando que os Estados Unidos retomaram a dominação, embora o termo que a caracteriza não seja mais o de hegemonia (no sentido gramsciano). Essa nova forma de dominação deve ser, segundo o autor, objeto de estudo em suas manifestações concretas, principalmente porque o fim da bipolaridade apresenta uma situação de absoluta inediticidade: uma brutal assimetria de poder.

A aparente convergência (qualquer que seja seu significado preciso), observada, em termos de produtividade, desenvolvimento tecnológico, políticas e padrão de vida, entre os países centrais, apenas disfarça a diferença absurda de um poderio financeiro e militar que torna os Estados Unidos o líder diante dos outros Estados. Em todos os outros períodos de existência (ou não) de um poder hegemônico, este não eliminava a existência de um equilíbrio relativo de forças que permitia às potências emergentes desafiar a dominante.

É claramente observável que está em curso um processo de transformação política, econômica e cultural simultâneo no mundo, que perpassa todos os âmbitos da vida social e atinge o âmago das relações, processos e estruturas que a compõem. A globalização está em curso desde o início dos tempos modernos, sendo visível ao longo da história, pelas grandes ondas de transnacionalização³⁰⁶.

³⁰⁵ TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da Hegemonia Americana. In: TAVARES, M. C, FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda.

³⁰⁶ A vocação do capitalismo para mundializar-se já havia sido alertada por Marx e Engels no *Manifesto* de 1848 e hoje se faz presente pela planetarização de “coisas, pessoas e idéias”. IANNI, O. A Globalização e o Retorno da Questão Nacional. Primeira Versão, IFCH/UNICAMP, junho/2000, p.8.

Nesse momento, tudo o que é relacionado às economias e às sociedades nacionais está em questão. Os territórios e fronteiras assumem outro significado. Os grupos sociais e as classes sociais parecem adquirir novos sentidos. O indivíduo é eleito a célula fundamental do consumismo, confundindo-se cidadania com mercadoria. A mídia toma um novo lugar no palco político, tornando-se um “grande e ubíquo partido”. E o Estado deixa-se sobressair pelo aspecto puramente administrativo, pois sua capacidade de barganhar as prioridades “nacionais” sofre sérios deslocamentos. Conforma-se, então, uma nova relação Estado-sociedade.

A nação, formação derivada de processos econômicos, políticos e culturais da Modernidade, posta em prática na aliança com o Estado, também aparece, nesse contexto, com outro significado. Os elementos integradores – econômico, político e cultural – parecem perder a essência no globalismo das relações econômicas, políticas e culturais.

A reforma do Estado, “sugerida” pelos organismos multilaterais, é parte desse processo de rearranjo do aparelho estatal para atender as novas demandas do jogo financeiro, reformulando suas ações diante dos sistemas de proteção social e das relações de trabalho. É inegável que a feição do mundo que se desenha tem, em seu acabamento, essa dimensão da relação entre Estados nacionais e “ordem internacional”.

Mas, para entender esse processo com maior clareza, urge alguns esclarecimentos quanto à idéia, bastante difundida, da obsolescência crescente do Estado-Nação. Os argumentos em que se baseia já são por demais conhecidos (globalização financeira, com a acentuação da integração econômica e liberalização dos fluxos de bens de capitais e intensificação das trocas materiais e simbólicas em escala planetária), de sorte que os traços distintivos do mundo globalizado minam paulatinamente e em ritmo acelerado a soberania do Estado e o colocam em crise. Ele sobreviveria apenas como uma ponte ou um braço executivo das necessidades globais do mercado.

De acordo com Velasco e Cruz³⁰⁷, podem-se identificar dois problemas que, nesse tipo de afirmação, aparecem combinados. O primeiro é que o conceito de Estado Nacional – projeção institucional de um poder que se exerce sobre territórios delimitados por fronteiras claramente definidas – pressupõe multiplicidade, isto é, historicamente sempre

³⁰⁷ VELASCO E CRUZ, Sebastião. Democracia e Ordem Internacional: reflexões a partir de um país grande semiperiférico. Em: *Primeira Versão*, nº103, IFCH/UNICAMP, março/2002.

defrontamos com uma pluralidade deles, com padrões variáveis de relações assimétricas, o que César Guimarães também compartilha ao asseverar que não existe nacionalismo, mas nacionalismos³⁰⁸. O plural de Estados-nação ou nacionalismos não serve apenas para a descrição de tipos, mas para indicar que o nacionalismo é inevitável se e enquanto houver um sistema ou ordem internacional com unidades territoriais formalmente soberanas.

O segundo equívoco está na confusão entre soberania e habilidade para regular processos econômico-sociais e resolver problemas coletivos. Ora, os Estados antigos, muito ocupados em garantir a segurança interna e externa, tratavam como fenômenos naturais muitos aspectos da realidade econômica e social que passaram a ser definidos ao longo do tempo como “problemas” cruciais – crises econômicas, pobreza, desemprego, etc. Já os Estados contemporâneos tiveram as agendas políticas bastante ampliadas ao incorporarem a “questão social”, que se foi fazendo cada vez mais complexa e exigiu esforços contínuos para sua administração e enfrentamento.

O grau de êxito ao lidar com esses problemas pouco diz sobre a soberania ou em que medida ela foi afetada. O conceito foi sendo lapidado num processo histórico multissecular, que envolveu conflitos em diversas instâncias e relações contraditórias de autoridade (entre Igreja e Império, entre classes), e refere-se “ao exercício de autoridade suprema sobre determinado território – excluído, portanto, o acatamento compulsório de decisões de qualquer instância superior.”³⁰⁹

Isso significa dizer que o princípio de soberania qualifica uma relação que se incorpora à realidade política ao expressar duas regras de “convivência” na ordem internacional: a igualdade formal dos Estados e a “não-interferência”. Logo, a soberania não é uma propriedade de um Estado isoladamente, mas do sistema interestatal.

Os Estados-Nação enfrentam situações-limite quando elementos de autodefinição nacional são ameaçados, como no caso do território, da etnicidade e da cultura ou na esfera da economia. A economia contemporânea vem, porém, ampliando seus processos de natureza transnacional, que, por sua vez, não são determinados pela vontade “anônima” dos mercados globais, de modo que o determinismo econômico global, tido como inescapável,

³⁰⁸ GUIMARÃES, César. Nacionalismo, cada um cuida do seu. Em: *Insight/Inteligência*, nº6, fev./mar./abr., 1999.

³⁰⁹ VELASCO E CRUZ, Sebastião, 2002. Op. Cit, p.16.

é fruto tanto da versão liberal conservadora, cujo resultado atribuído à globalização é saudado como uma benção, quanto da versão esquerdista, em que é visto como deplorável.

De fato, hoje fica aparente o descompasso entre o recorte da comunidade política territorialmente definida e o alcance das decisões tomadas em seu nome, já que os processos políticos contemporâneos não cabem mais exclusivamente na circunscrição nacional. Entretanto, a nação, apesar de enfraquecida, ainda permanece viva, devido ao papel decisivo dos Estados e das marcantes assimetrias que se manifestam entre eles na condução das transações econômicas internacionais, especialmente no que se refere à cidadania e às políticas sociais. O substrato da globalização não é, assim, econômico, mas essencialmente político.

A forma em que a globalização contemporânea se expressa não significa ausência de normas de convivência entre os Estados ou mesmo a supressão deles em seu formato de nação, mas o estabelecimento de novos parâmetros que dêem conta de um novo padrão de relacionamento. Por isso, pressupor nação como um dado ou abandoná-la por obsoleta são duas situações equivocadas.

O conceito de nação deve ser questionado, problematizado e revisto, sem, porém, perder de vista que nação, Estado nacional, nacionalismo e nacionalidade são termos que traduzem questões essenciais na história moderna e expressam formas de ser e existir no mundo contemporâneo, ainda configurado por um sistema interestatal.

Outra tendência tem sido pensar que os Estados nacionais não desapareceriam, mas perderiam a condição de centros exclusivos de legitimidade dentro de suas fronteiras, redefinidos como elementos de um ordenamento democrático global ao lado de outros corpos políticos, com a preservação do princípio da soberania³¹⁰, sem mencionar outro ângulo importante, debatido ao tratar do impacto da globalização sobre a nação: o cultural. Isso fica claro quando se observa o critério *espaço* – o parâmetro de relação entre cultura e espaço sempre esteve perpassado pela presença de um território fisicamente demarcado, onde cada cultura teria as fronteiras claramente delimitadas³¹¹. Com o processo de

³¹⁰ Essa idéia converge com a tese de David Held sobre Democracia Cosmopolita. Ver HELD, David. *Democracy and Global Order*. Cambridge, Polity Press, 1995.

³¹¹ ORTIZ, Renato. Mundialização, Cultura e Política. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Otávio. & REZENDE, A. *Desafios da Globalização*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.270.

globalização, a cultura “desterritorializa-se”, fazendo esvanecer os nítidos limites interculturais até então propostos.

A desterritorialização atinge em cheio a cultura nacional, que até pouco tempo “detinha o monopólio da definição do sentido da vida coletiva”. É que a nação não tem mais as fronteiras preservadas e não pode mais definir seus critérios pelos jogo de forças interior, sendo a cultura nacional desafiada por uma outra, cosmopolita, global e heterogênea.

Para as nações consideradas periféricas, isso tem uma conotação muito mais séria, pois acreditavam poder construir projetos nacionais, vinculados a uma proposta endógena de desenvolvimento que tinha, como pressuposto, uma “cultura nacional autônoma”, justamente o aspecto que se encontra fragilizado. No plano cultural, os símbolos e mitos nacionais concorrem com símbolos e mitos mundiais³¹².

Apreender essa nova totalidade ainda é um desafio que se impõe aos intelectuais contemporâneos. As interpretações científicas com raiz no nacional devem continuar, mas redimensionadas, levando em conta a sua relação com o transnacional e com o global, pois a questão nacional, que outra vez se coloca, adquire uma nova tonalidade, e a própria idéia de nação não aparece mais como progresso. Se isso aparece como desafio no plano teórico-científico, no prático-político é muito mais importante, pois implica inserir-se e apropriar-se de novos e poderosos jogos de forças sociais múltiplos e simultâneos que não estão desligados dos arranjos econômicos e das formas de interpretação da relação entre economia e política presentes no debate internacional.

4.2 – O debate sobre a dimensão econômica da globalização

O objetivo de discutir o processo de globalização é obter elementos que subsidiem a outra dimensão da tese - a reflexão sobre as mudanças nos estatutos teóricos que fundamentam as políticas sociais.

Parte-se, para isso, de alguns princípios. O primeiro é a recusa ao catastrofismo, associado à idéia de “fim da história”, o segundo resgata a dimensão política de um processo que aparenta ser – ou é visto como – essencialmente econômico, o que leva à relativização da “inexorabilidade” que acompanha os diagnósticos técnicos, compostos por

³¹² ORTIZ, Renato. 2000. Op. Cit, p.274.

critérios definidos com base na racionalidade econômica e eficiência, e o terceiro diz da associação dos efeitos dessas análises à agenda da política social e do combate à pobreza³¹³.

Para Paul Hirst e Grahame Thompson³¹⁴, o termo globalização entra no discurso acadêmico de várias áreas a partir da década de 1970, promovido por governos e agências multilaterais. As causas dessa aceitação podem ser elucidadas por alguns fatores: os impactos do colapso do sistema de Bretton Woods e da crise do petróleo; os altos índices inflacionários nos países avançados; os esforços das instituições financeiras e industriais para sair da pressão inflacionária pela busca de outras formas de investimento e outros mercados; a aceleração de uma política de internacionalização dos mercados financeiros (ou aquilo que Maria da Conceição Tavares denomina globalização financeira); a tendência à desindustrialização na Inglaterra e nos Estados Unidos e o crescimento do desemprego na Europa; o surgimento das “novas economias industrializadas” (NICs, New Industrialized Countries); a reestruturação produtiva (ou pós-fordismo).

Não há dúvida de que esses acontecimentos criaram um ambiente de incerteza e imprevisibilidade das relações econômicas. “Foram um choque nas mentes condicionadas a acreditarem que pobreza, desemprego e ciclos econômicos poderiam ser controlados ou eliminados em uma economia de mercado baseada no lucro. Se o consenso difundido nas décadas de 1950 e 1960 era de que o futuro pertencia ao capitalismo sem perdedores, seguramente administrado por governos nacionais atuando em conjunto, as décadas posteriores de 80 e 90 são dominadas por um consenso baseado em suposições contrárias, de que os mercados globais são incontroláveis e de que o único caminho para evitar tornar-se um perdedor – seja como nação, empresa ou indivíduo – é ser o mais competitivo possível”.³¹⁵

A supremacia da economia sobre a política é a idéia-base dos argumentos dos globalistas, por isso tratam o Estado-Nação como se subordinado aos agentes econômicos. Hirst e Thompson contrapõem-se a essas idéias: não negam a existência de um processo global da economia, mas não acreditam que as diferentes economias nacionais tenham sido

³¹³ Essas sugestões constam na apresentação do livro de GERSCHMAN, Silvia e WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (orgs.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas públicas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1ª reimpressão revista e corrigida, 2003.

³¹⁴ HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão. A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, Coleção Zero à esquerda.

³¹⁵ ³¹⁵ HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. 1998. Op. Cit, p.20.

dissolvidas ou que a política está de fato subordinada à economia. Eles mostram que ondas de interdependência não são um traço novo porque sempre existiram, mas são colocadas como novidade para evitar a principal fonte de ameaça à liberdade dos capitalistas na ordem econômica mundial nascente: o poder de veto dos Estados.

Os autores constroem uma argumentação pela diferenciação entre economia internacional e economia global. A economia internacional dos últimos anos do século XX é relativamente aberta, tendo generalizado e institucionalizado o livre comércio pelo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, enquanto a liberdade migratória do trabalhador foi drasticamente reduzida. Ademais, os avanços nas tecnologias de comunicação e de transporte exacerbaram, mais que criaram, um sistema comercial mundial.

Por economia globalizada, os autores entendem um sistema mundial onde diferentes economias nacionais são incluídas e rearticuladas por processos e conexões internacionais. Essa rearticulação acontece porque o sistema econômico internacional se torna autônomo e socialmente sem raízes e o mercado e a produção tornam-se, de fato, globais, com as políticas internas muito mais fortemente condicionadas por fatores internacionais, que fazem crescer a interdependência sistêmica.

A economia globalizada teria também um forte impacto sobre a capacidade de barganha do trabalho organizado. O mercado de trabalho mundial funcionaria “por seleção, pelo capital móvel, de localizações com o melhor negócio em termos de custos e de oferta de trabalho.”³¹⁶, de forma que a mobilidade seria apenas do capital, que poderia continuar nos países avançados, desfrutando de todas as vantagens, inclusive da relativa fixação nacional do trabalhador, com custos mais baixos em relação à sua competência e benefícios sociais. Nesse sentido, as políticas de emprego seriam claramente difíceis de implementar e “a tendência da globalização seria favorecer a administração à custa do mesmo trabalhador moderadamente organizado e, portanto, de políticas públicas favoráveis muito mais à primeira do que ao último.”³¹⁷

As mudanças que ocorreram a partir da década de 1970 não significaram, assim, o surgimento de uma economia globalizada pura, mas demonstram algumas tendências disso

³¹⁶ Idem, p.30.

³¹⁷ Ibidem, p.31.

dentro de uma economia ainda internacional, sendo esclarecedora a posição dos Estados Unidos, cujo poder econômico, tecnológico e militar possibilitou a “*pax Americana*” pós-45, uma hegemonia que permitiu amplo crescimento do comércio mundial. Mas, devido ao enfraquecimento dessa supremacia na década de 1970, tiveram que redirecionar suas estratégias.

Os acontecimentos da década são, na verdade, cruciais para entender a “virada globalista”. A conjuntura imediata de declínio da hegemonia americana levou a um clima de emergência de uma economia globalizada, constituída pelas políticas de abandono dos controles cambiais e pela liberalização dos mercados financeiros internacionais. Entretanto, essas mudanças eram conjunturais e politicamente dirigidas, em grande parte pelos Estados Unidos, como estratégia de retomada do controle hegemônico dos três pilares básicos de dominação capitalista: inovação tecnológica, moeda e força militar³¹⁸.

A evidência está na direção que os fluxos de investimento externo direto (IEDs) têm tomado. Considerados como principal característica da economia internacional atual, têm eles um rumo bem definido, majoritariamente, no interior da Tríade (Estados Unidos, Europa, Japão) e desta com os dez países emergentes (NICs), grupo nos quais se concentram mais de 90% dos referidos fluxos. Pode-se, então, concluir que a maioria da população mundial está fora do circuito de fluxo dos IEDs, o qual a economia capitalista, por si só, não ampliará.

A crise de meados da década de 1970 quebra as taxas de crescimento e aumenta a inflação, tornando os conflitos sociais mais aguçados e criando um ambiente propício às idéias neoliberais. Helleiner³¹⁹ procura demonstrar que o que conduziu os Estados Unidos à ruptura com Bretton Woods não foi apenas resultado de uma instabilidade no modo de produção, mas também os interesses políticos embutidos nessa mudança. Ele indaga quais os grupos que se beneficiavam com as barreiras econômicas existentes – basicamente as empresas produtivas multinacionais, um dos elementos centrais na construção do mercado

³¹⁸ Essa posição converge com a de TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. Mitos globais e fatos regionais — a nova desordem internacional, in FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. e NORONHA, J. C., *Globalização — O Fato e o Mito*. RJ: EDUERJ, 1998; TAVARES, M^a C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda; e TEIXEIRA, Aloisio. *O Ajuste Impossível. Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. 2^a ed. Do autor, Rio de Janeiro, 2000.

³¹⁹ HELLEINER, Eric. From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down. In: STUBBS, R. & UNDERHILL, G. R. D. (EDS.) *Political Economy and the Changing Global Order*. New York, St. Martin's Press, 1994.

de eurodólares, pois se viam como cartéis bancários e preferiam buscar empréstimos estrangeiros.

Os Estados Unidos desde o final da década de 1960 estavam sob o ataque de especuladores, já que o dólar era a moeda de referência do sistema financeiro internacional. Como começaram a acumular déficit, a credibilidade do dólar ficou ameaçada e, num momento de instabilidade, houve o aumento de saques em ouro, sendo tudo isso motivo de crescente pressão sobre o Tesouro Americano para que saísse dessa cilada “inesperada”.

Helleiner adverte, porém, que os Estados Unidos não são “criaturas” mas os “criadores” do sistema, pelo que se comportam como elemento disciplinador. Ademais, nessa ocasião estavam em plena guerra com o Vietnã e ainda tinham que enfrentar um quadro social bastante conflitivo, com os movimentos civis nacionais (luta pelos direitos humanos e étnico-raciais) e greves em diversos pontos do país. Justamente nesse período, entre 1971 e 1973, diversos programas sociais foram criados em grande escala, os quais ficariam comprometidos se a opção se desse pela adoção de políticas recessivas.

Quando os Estados Unidos romperam com o regime de conversibilidade, criaram uma liberdade de manobra muito maior para a própria economia. A partir daí, o resto da história é por demais conhecido: o Banco Central americano eleva a taxa básica de juros na economia e provoca em todo o mundo uma verdadeira “sangria” das reservas e capitais flutuantes, que levou ao levante generalizado.

Helleiner finaliza asseverando que a globalização financeira ajudou os EUA a preservar e até aumentar sua autonomia na economia mundial. A mudança qualitativa de um poder benevolente para um predatório foi, nos últimos anos, um fator determinante na inversão do sistema de Bretton Woods e na criação de uma “nova ordem mundial”, ainda em fase de construção.

Para Aloisio Teixeira³²⁰, a sucessão de eventos desgastadores da hegemonia americana desde o final dos anos de 1960 e que minou os pilares da ordem econômica internacional levaram os Estados Unidos a empreender, a partir do declínio da década de 1970, dois movimentos, na tentativa de restaurar seu domínio: no plano da política econômica, a revalorização do dólar e a consequente recessão mundial e, no estratégico-militar, a adoção de programas armamentistas de alto conteúdo tecnológico, e seguinte

³²⁰ TEIXEIRA, Aloisio., 2000. Op. Cit, p.26.

colapso da União Soviética pela destruição de sua capacidade financeira. Esses movimentos modificaram a hierarquia das relações internacionais e conduziram os demais países do centro capitalista à reestruturação industrial, com alteração na divisão internacional do trabalho³²¹.

Peter Gowan³²², que em “A Roleta Global” incorpora as idéias de Helleiner, indica que os Estados Unidos deram ao mundo um “xeque-mate” que impôs um novo regime monetário, denominado “*Wall Street Dollar*”, interpretado como uma nova estratégia norte-americana para perseguir os mesmos objetivos que os fizeram criar Bretton Woods: poder de controle sobre as regras do jogo financeiro. Assim, a questão central para entender a dimensão política da globalização financeira é que existe um Estado no sistema financeiro internacional, os Estados Unidos, que exerce uma força exacerbada e cria regras para os demais.

Os Estados Unidos, por serem o maior mercado de bens e a maior praça financeira, têm uma capacidade de sanção estrutural que se expressa nas instituições sociais do país, estabelecendo uma clara distinção entre as empresas a serem protegidas e os outros. Eles ocupam, pois, a dupla posição de ator e de árbitro.

O conteúdo diferencial do contexto contemporâneo se manifesta numa política fortemente ofensiva numa direção (para os outros) e igualmente defensiva em sentido contrário (para si). Isso só é possível para os Estados Unidos por conta da posição econômica e política privilegiada, que torna compulsória a participação de praticamente todos os países no esquema que estabelece.

Para Gowan, não existe nada mais politizado que as finanças. As decisões capitalistas não se dão só em torno do valor e de como adquiri-lo, mas também como esse valor será apropriado. Por isso, a questão central da política contemporânea é, para o autor, como conduzir os instrumentos econômico-financeiros transnacionais.

Gowan busca entender a mudança no papel das organizações multilaterais, em especial o FMI e o Banco Mundial, pelo vínculo orgânico entre Estado e capital. Ora, a agenda do FMI, até 1984, não envolvia grandes reformas para os países devedores e o imperativo era fazê-los gerar superávits comerciais e pagar os dividendos dos juros da

³²¹ Essa argumentação converge com POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.

³²² GOWAN, Peter. *A Roleta Global*. São Paulo: Record, 2003.

dívida e seus vencimentos. Quando, em meados dos anos de 1980, a situação de vulnerabilidade dos bancos americanos já havia sido superada, uma nova mudança na política monetária estadunidense acontece, e o FMI passa a ser visto como um instrumento de imposição de seu novo pacote, ao tempo que o Banco Mundial também sofre alterações, particularmente desde a posse de Reagan na presidência, pois havia um discurso crítico contra o Banco em razão de suas experiências desastrosas de ajuste ortodoxo na África.

No governo Reagan, o presidente do Banco Central, Paul Volcker, promoveu a famosa mudança, elevando a taxa de juros e fortalecendo o dólar para restaurar o seu papel como um padrão estável de valor. As ações de Reagan para a política econômica buscavam colocar, pela primeira vez em décadas, o capital-dinheiro no centro da cena e procuravam expandir o regime de “*Wall Street Dollar*” segundo os interesses da liderança americana.

Segundo Gowan, durante a administração da crise, a equipe Reagan, muito interessada em controlar o capitalismo no Terceiro Mundo, aprendeu lições valiosas. “Eles aprenderam uma antiga verdade dos tempos do imperialismo europeu: o poder imperial podia tirar vantagem da crise da dívida de um país para reorganizar as suas relações sociais internas de produção de maneira a favorecer a penetração de seu próprio capital naquele país.”³²³

É justamente aí que entram o FMI e o Banco Mundial que, para promover os interesses do capitalismo americano, passaram a funcionar como agências cosmopolitas de fachada. Com a revelação do Plano Baker para “Ajustes Estruturais”, o FMI e o Banco Mundial se viram sob novos papéis internacionais, de forma complementar à estratégia financeira e, nesse processo de ajuste, se mostraram muito mais eficazes do que se pensava, com grande habilidade em persuadir não só os latino-americanos, mas os europeus ocidentais a se submeter à sua liderança durante a transição no Leste³²⁴.

No governo Clinton, que se iniciou em 1993, o dólar ainda era a moeda internacional de domínio esmagador, e o peso do Regime de Wall Street na economia mundial era muito maior do que tinha sido no fim da década de 1970, pois as fronteiras que a essa época ainda existiam entre os sistemas financeiros já tinham sido quase todas

³²³ GOWAN, Peter. 2003. Op. Cit, p.75.

³²⁴ “Os custos catastróficos de todo o empreendimento se encontram no distante Leste europeu como um problema que a Europa Ocidental deve conter, sem dúvida com o auxílio da OTAN.” GOWAN, Peter. 2003, p.78.

eliminadas no início dos anos de 1990. Ademais, o papel do FMI fortaleceu-se como administrador oficial das crises no Terceiro Mundo, ao lado do Banco Mundial.

As táticas utilizadas por esses organismos em uma crise financeira fazem com que determinados setores da classe do capital se beneficiem com as propostas de reestruturação da economia, seja pelo fortalecimento de sua posição social e política interna, seja pela facilitação do acesso a grandes somas de dinheiro. Normalmente, o “pacote” envolve privatizações em setores que fornecem produtos ou serviços básicos para os mercados internos e que tendem a ser assumidos por firmas estrangeiras, com acesso facilitado legalmente via Estado ³²⁵, embora, como salienta Gowan, “nenhum desses resultados é automático: eles dependem de esforços políticos internos entre os grupos sociais, esforços políticos cujos resultados dependem da estrutura política de um país e do equilíbrio de forças políticas dentro dele à época da crise.”³²⁶

Todos esses fatores reforçam uma crescente convergência internacional no campo ideológico de que a expressão mais forte foi o Consenso de Washington. A origem da confluência parece surgir, num primeiro momento, de um aperfeiçoamento intelectual ou científico, como se as pessoas tivessem aprendido que as estratégias estatais não funcionam mais ou que as do mercado fossem mais eficientes. No entanto, argumenta Gowan, “essa explicação para o consenso não pode ser verdadeira, já que as antigas estratégias estatais pareciam funcionar melhor no passado do que as novas estratégias do livre mercado funcionaram no período contemporâneo (o último quarto de século)” ³²⁷. As únicas economias realmente dinâmicas no período recente foram aquelas do leste e do sudeste da Ásia, algumas das quais tiveram mecanismos estratégicos altamente estatais.

Para Chossudovsky, a força da ortodoxia do mercado está radicada no próprio movimento da economia global, que funciona por um processo de cobrança de dívida em âmbito mundial. A direção macroeconômica adotada nos âmbitos nacional e internacional desempenha um papel central no surgimento de uma nova ordem econômica global, cujas reformas regulam o processo da acumulação capitalista no mundo todo. Todavia, esse não é um sistema de livre mercado e, embora sustentado por um discurso neoliberal, o chamado

³²⁵ Gowan chega a argumentar que o empenho das elites de privatizar os esquemas de proteção social (especialmente os sistemas de pensões e de saúde, os mais pesados em termos financeiros), está no interesse desses ativos serem absorvidos por essas corporações.

³²⁶ GOWAN, Peter, 2003. Op.Cit, p. 96.

³²⁷ Idem, p.97.

“programa de ajuste estrutural” patrocinado pelas instituições de Bretton Woods constitui um novo esquema intervencionista³²⁸.

As reformas macroeconômicas atuais, contudo, são um reflexo concreto do sistema capitalista do pós-guerra e de sua evolução, que já apresentava no âmago de sua dinâmica uma séria contradição: um claro conflito entre as instituições reguladoras de Bretton Woods e as necessidades de expansão do grande capital transnacional³²⁹. Para Moraes, esse conflito apresenta três estágios: o primeiro, visível já nos anos de 1960, quando os representantes do capital transnacional já demonstram claras insatisfações sobre as regulações nacionais, mas mantêm-se nelas; o segundo se inicia nos anos 1970, quando o capital busca meios de contornar as regulações através de medidas micro e macroeconômicas; o terceiro se caracteriza pelo ataque direto às regulações e seu desmanche propriamente dito³³⁰.

Durante esse processo, os controles sobre os movimentos de capitais foram significativamente reduzidos já durante os anos 1970, e nos anos 1990, é possível visualizar os principais marcos do desmanche: internacionalização de mercados para bens e finanças, especialmente moedas, relativo declínio da produção industrial e ascensão do setor de serviços, transição do modo de produção fordista para a acumulação flexível, o fim do sistema de Bretton Woods após dois relevantes “choques de petróleo” (1973-74 e 1979-80).

Desde 1989, com o fim da União Soviética, o processo de reestruturação da economia mundial veio se modificando pelo reforço, em todo mundo, de um “consenso político” sobre a política macroeconômica. No início da década de 1990, as reformas macroeconômicas adotadas nos países da OCDE têm apresentado muito dos ingredientes essenciais dos programas de ajuste estrutural aplicados no Terceiro Mundo e Leste Europeu. E, embora com mecanismos institucionais diferentes, os fundamentos teóricos e ideológicos são muito similares³³¹.

Na verdade, foram as transformações materiais das relações sociais internacionais, particularmente em sua dimensão política e econômica, que produziram o poder ideológico do Consenso de Washington. Em relação aos efeitos desses ajustes sobre as políticas

³²⁸ CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999, p.12.

³²⁹ MORAES, Reginaldo C. C. de. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.

³³⁰ MORAES, Reginaldo C. C. de, 2006. Op. Cit. pp. 26-7.

³³¹ CHOSSUDOVSKY, Michel, 1999. Op. Cit., p.26.

públicas, Goffrey Garrett³³² verifica que faz uma grande diferença a natureza das políticas sociais e econômicas historicamente constituídas nos diferentes países, sejam mais conservadores, ou sejam de centro-esquerda.

Garrett ressalta que os elementos que regulam as relações sociais são essenciais para se entender as diferenças de agendas, circunstâncias e interesses entre capitalistas financeiros e as empresas (na produção e nos serviços). As políticas trabalhistas e as econômicas se tornam aspectos essenciais quando se pensa em critérios para a escolha do investimento, muito mais complexos que a busca pelo “custo mínimo”.

Os argumentos de Garrett procuram demonstrar que as economias mais abertas são aquelas com os Estados mais atuantes, as quais, por estarem mais expostas ao mercado mundial, desenvolveriam políticas de proteção mais sofisticadas e sistemas de proteção mais densos. Logo, esses países seriam mais bem sucedidos e economicamente viáveis para receber os investimentos financeiros.

Nesse sentido, a função estatal na economia seria a de assegurar as condições mínimas de existência às populações que assediam, não podendo os Estados, sob esse prisma, ignorar fenômenos que ameacem a integridade da ordem societária e a segurança interna. Como se poderiam caracterizar esses fenômenos? São manifestações da questão social que normalmente se classificam como resultantes da globalização: desemprego, precarização, fome, pobreza, calamidades, violência generalizada, terrorismo, etc, fatores que compõem parte da discussão do próximo item.

4.3 – Efeitos e sintomas da “financeirização excludente”: precarização do trabalho e pobreza

É recorrente, em quase toda a literatura sobre o tema a afirmação de que o desemprego e a pobreza contemporâneos resultam do processo de globalização das economias mundiais, sustentadas na volatilidade do capital financeiro. Afinal, a falta de empregos “formais” abala estabilidades, perspectivas de carreira, seguro-desemprego e outras formas de seguro - contra acidentes de trabalho, enfermidades, velhice e morte. Isso

³³² GARRETT, Geoffrey. Mercados globales e política nacional: colision inevitable o círculo virtuoso? Em: *Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 152, marzo de 1999, pp.883-924.

aparece como um fenômeno presente em praticamente todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Também não é novidade que numa combinação de fatores inerentes ao processo de globalização — condições peculiares de acumulação, ampliada sob formas estritamente financeiras, políticas econômicas recessivas e reestruturação produtiva defensiva — reside as causas do desemprego e da precarização das relações de trabalho. A esses elementos, de natureza econômica, não se pode deixar de mencionar o significado do fim da bipolaridade mundial, com esfacelamento da União Soviética e o desmantelamento do bloco socialista, uma alteração radical do quadro político do pós-guerra que permitiu aos governos dos países abandonar, sem grande resistência, o objetivo do pleno emprego, característico das políticas keynesianas que conformavam, até então, a base solidária do Estado Providência³³³.

A perversa combinação entre reestruturação industrial e ajustamento econômico ocorrido na economia mundial, nos marcos da globalização financeira, afetou o padrão de acumulação, o modelo de concorrência e as relações entre capital e trabalho. Por toda parte, observam-se efeitos sobre o mercado de trabalho, a seguridade social e, em geral, as condições de vida, sendo incontestável que a profunda reestruturação econômica em âmbito mundial, embora diferenciada no tempo e no espaço, vem provocando efeitos profundos e duradouros sobre a estrutura social dos países centrais e, de forma mais aguda, nos industrializados em desenvolvimento.

A internacionalização das economias nacionais e o aumento da competição internacional traz, como parte integrante de um novo padrão de concorrência, um extenso processo global de desconcentração industrial e produtiva.³³⁴ Robert Reich³³⁵ argumenta como processos macroestruturais recentes na economia — especialmente a reestruturação da empresa capitalista e o desenvolvimento tecnológico — vêm desmontando a lógica construída em torno da economia nacional e demonstrando a da desconcentração industrial.

³³³ ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado Providência*. Goiânia: UNB/UFG, 1997.

³³⁴ Sobre a análise das mudanças gerais na economia industrial em âmbito internacional no último quartel do século XX, ver AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capital*. México: Siglo XXI, 1988; CORIAT, Benjamim. *Pensar pelo avesso. O modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: UFRJ/Revan, 1994; HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1995; PIORE, M & SABEL, C.: *The second Industrial Divide: Possibilities for prosperity*. New York, Basic Books, 1984.

³³⁵ REICH, Robert B. *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. New York: Vintage Books/Ramdom House, 1992 (2ªed.).

Para Reich, as “novas” empresas capitalistas agora guardam apenas uma vaga semelhança com suas antepassadas da metade do século XX, já que mudaram da produção em larga escala para o alto valor, no qual a flexibilidade na produção permite o aparecimento de produtos mais específicos para nichos de mercado, com personalização e particularização no atendimento a grupos e indivíduos. Os critérios de vantagem competitiva não se resumem apenas aos aspectos tecnológicos, mas a um ajuste perfeito entre tecnologias especiais e mercados específicos, de modo que as empresas de “alto valor” têm como característica básica a habilidade de reunir coisas de modo exclusivo, necessitando de altos níveis de conhecimento especializado.

Exclusividade e personalização são, assim, metas contínuas, a ser atingidas pelo do gerenciamento de idéias estratégicas. Os lucros, nessas empresas, não provêm da escala ou volume de produção, mas da descoberta permanente de novas ligações entre soluções e necessidades.

Como o valor é único, e por isso tem alto valor, a continuidade da invenção/inovação o garante, pois o que já foi inventado termina, de alguma maneira e em algum momento, circulando livremente. Dessa forma, a flexibilização produtiva é acompanhada de grandes investimentos em P&D (pesquisa e desenvolvimento), para que se mantenha a produção contínua de novos produtos “sob medida” diversificados, adaptados às constantes mudanças.

A organização dessas empresas também é distinta daquela característica do pós-guerra. Como especializadas em agregar valor, necessitam manter contato direto entre os membros de seu staff e as informações devem fluir rapidamente, pelo que a burocracia é condenada. Reich descreve a nova estrutura organizacional empresarial como uma *teia de aranha*, metáfora que serve para dizer que até o formato representa uma combinação única de aptidões.

A megacorporação gigante e pesada deixou de existir, substituída por milhões de unidades de médio e pequeno porte ligadas, também, por uma *teia de empresas*. Os pontos da teia têm suficiente autonomia para criar conexões lucrativas com outros pontos ou outras teias, de sorte que essas interconexões, sempre em crescente descentralização para permitir maior agilidade e mobilidade, permitem uma distribuição da propriedade e do controle *interteia*, coletivizando a coordenação produtiva, pois o que importa é a capacidade de

agregar valor à teia da empresa ou das empresas. O produto final ou o conjunto de produtos não é, assim, próprio de uma empresa ou corporação específica, mas de uma teia.

Enquanto nas economias de larga escala a maior parte dos produtos tinham nacionalidade distintas, bem como as corporações de onde emanavam, na emergente economia de alto valor poucos têm tal distinção, pois partes ou produtos podem ser feitos eficientemente em diversas localidades, para serem combinados de todos os tipos e formas a fim de atender a necessidades diversas em várias partes do mundo. Entre os componentes centrais para agregar valor estão o capital intelectual e financeiro que, por natureza, possuem alto teor de mobilidade e podem ir e vir de qualquer lugar e serem incorporados instantaneamente.

Mais do que produtos acabados, comercializam-se entre países certos componentes e serviços reuníveis para agregar valor. Este tipo de comércio é difícil de monitorar, e pela mesma razão, de controlar ou de taxar, daí que Reich afirma que os produtos e as empresas não possuem mais nacionalidade definida, já que pertencem à *teia global*.

Essas teias disfarçam-se com a nacionalidade que lhes for mais conveniente. Quando, por exemplo, um país tem um mercado protegido contra competição estrangeira, elas camuflam-se como leais cidadãs, sem mencionar que a nacionalidade dos acionistas ou controladores cada vez tem menos relação com os lugares onde a empresa investe e com quem mantém negócios³³⁶.

As emergentes empresas desconhecem fronteiras e restrições geográficas. Assim, os ganhos não mais estão atrelados a um projeto de economia nacional, pois o lucro é da “teia empresarial” e pode ser distribuído sem qualquer critério (aqui incluído o da nacionalidade) entre os imbricados nela, embora se deva considerar que a inserção internacional de um país é determinante na condução ou recondução das vantagens de investimento para o bem-estar de sua economia e de sua população. Essa caracterização da empresa capitalista leva a crer que não só as indústrias migram frequentemente, mas também se desconcentram constantemente, formando redes de empresas menores e configurando continuamente novos padrões de distribuição espacial e regional.

³³⁶ “O capitalismo, ao contrário de outras ideologias, é indiferente às crenças e linhagens de seus praticantes, desde que contribuam para suas necessidades”. REICH, Robert, 1992. Op. Cit, p.113.

Outra face da transformação produtiva é constituída pelas redes de subcontratação, que envolvem empresas médias, pequenas e microempresas, chegando a incluir, na ponta, trabalhadores domésticos, ambulantes e sazonais ou um “setor informal moderno”³³⁷. Para Lopes, esse setor, de início, “parece tratar-se do renascimento, nos países do capitalismo central, de condições de trabalho e sociais arcaicas, há muito nele desaparecidas. No entanto, longas horas, condições péssimas de trabalho, etc, estão agora associadas à produção de produtos sofisticados, e ao uso de tecnologias informatizadas”, dirigidas, sobretudo, à grande empresa³³⁸.

De forma geral, embora o sistema econômico mundial apresente diferenciações de todos os tipos (intra e intersetoriais, entre países do centro e da periferia e entre diferentes países da periferia), em todas as partes há um traço comum: a procura do aproveitamento de uma força de trabalho relativamente “mais barata”, especialmente menos organizada e politizada, à qual não são vinculadas garantias sindicais ou ônus sociais de proteção.

Pierre Salama³³⁹ argumenta que a globalização traz consigo processos de realocização, concentração e exclusão, que não são resultantes de uma concepção puramente liberal da globalização. Com os processos de regionalização em curso, o debate sobre globalização evoluiu entre regiões de livre comércio e constituições de uniões econômicas, incorporando novas teorias do comércio internacional e estudos sobre o mercado de trabalho que tratam das desigualdades crescentes, em termos de distribuição de renda entre trabalhadores qualificados e os que não o são, ocasionadas pelo avanço da liberalização econômica.

A tendência das novas teorias do comércio internacional é de romper com a teoria pura do livre mercado. Sua aplicação tem se tornado mais “macroeconômica”, aproximando-se de uma concepção smithiana das trocas, mostrando que as atividades não podem ser distribuídas de maneira uniforme no espaço. Segundo Salama, essas análises são importantes para compreender a constituição de pólos de crescimento ou, ao contrário, a

³³⁷ Expressão utilizada por LOPES, Juarez Rubens Brandão. Transformações produtivas e implicações para as políticas sociais. Caderno de Pesquisa nº 27, NEPP/UNICAMP, 1993. A economia informal inclui não apenas um segmento “atrasado”, formado por pequenas vendas de ambulantes, serviços pessoais, trabalho doméstico, serviços de reparo e manutenção, etc, mas também um segmento “moderno” (ou “funcional”), integrado à economia formal, principalmente em alguns ramos da indústria tradicional, como confecções e mobiliário, que produz para as empresas formais, que lhes fornecem matérias-primas e crédito.

³³⁸ LOPES, Juarez Rubens Brandão, 1993. Op. Cit.

³³⁹ SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

dificuldade de uma pequena economia diante de uma grande obter integração pelo simples jogo das forças do mercado. Parte-se do pressuposto de que a difusão dos efeitos não é a mesma entre centro e periferia capitalista³⁴⁰.

O processo de localização-deslocalização não é estável, sobretudo se a diferença entre salários em relação ao país de origem for compensadora e se as legislações do trabalho e as relativas ao meio ambiente forem menos rigorosas. Nesses casos, as empresas tenderão a se deslocar. A intensidade do aumento do custo dos fatores de produção depende das variações da oferta do trabalho – que, por sua vez, se dão conforme o crescimento demográfico, taxas de migrações inter-regionais, e especialidades da oferta e da procura em termos de qualificação da mão-de-obra.

O processo de realocização pode ser ainda mais complexo. Por exemplo, quando uma série de condições é favorável à valorização do capital (infra-estrutura, legislação fiscal e do trabalho, transparência dos mercados etc) e os custos de transporte não são excessivamente elevados, é possível um deslocamento do centro para as economias semi-industrializadas. Isso acontece para tornar possível utilizar técnicas de produção, produtos poluidores e uso prematuro da força de trabalho, que seriam impensáveis nas economias do centro. Esse é um aspecto recorrentemente negligenciado pelos economistas que, no entanto, segundo Salama, está na origem dos ganhos de produtividade considerados altos na dinâmica econômica contemporânea.

Quando a realocização assume a forma de deslocamento para países periféricos caracterizados por um baixo nível de desenvolvimento (níveis salariais baixos, gestão da força de trabalho altamente flexível, na maioria das vezes em função do alto grau de informalidade), tanto por parte do centro quanto por parte dos países semi-industrializados, a diferença de competitividade adquire um poder desestabilizador das condições sociais ainda maior.

Para Salama, as deslocalizações são sucessivas, conformando um movimento que se apóia em diferentes produtos e maneiras de produzir. A cada “nova geração” de deslocamentos, são encontrados graus de desenvolvimento diferentes entre países, e entre regiões de um mesmo país³⁴¹. Isso provoca uma constante redistribuição da especialização,

³⁴⁰ SALAMA, Pierre, 2002.Op. Cit. p. 22.

³⁴¹ Idem, p.26.

envolvendo às vezes os mesmos produtos, mas com técnicas e organizações do trabalho diferentes, às vezes produtos diferentes, com os de alta tecnologia concentrados nos países centrais, com grau de tecnologia menos nos países semi-industrializados e os com baixo ou nenhum grau tecnológico nos países periféricos.

A globalização, ao vir acompanhada de uma desregulamentação da esfera econômica, tem como resultado um enfraquecimento significativo dos países pequenos, economicamente falando, em relação aos grandes. A abertura de fronteiras e o quase desaparecimento das políticas de apoio à produção, independente de sua forma, acentuam a pressão internacional, pois a definição desses produtos e a maneira de produzi-los são bastante influenciadas pelos padrões internacionais de normatização dos custos. O grau de liberdade para a escolha de técnicas se torna menor do que o existente quando a industrialização se desenvolvia dentro das fronteiras nacionais e com a proteção do Estado.

Assim, o círculo se fecha, exacerbando a desigualdade entre centro e periferias: “a utilização de tecnologias novas não basta, no entanto, para diminuir os custos. A limitação do crescimento de salários e até mesmo a diminuição da massa salarial e a reorganização do trabalho na direção da maior flexibilidade funcional e numérica são condições mais fortes que nos anos 60 e 70 para uma valorização do capital que sofre o peso das pressões internacionais. Os salários então não evoluem, ou têm apenas uma pequena melhoria com o aumento da produtividade do trabalho – contrariando aqueles que previam uma melhoria automática do conjunto das rendas como resultado do crescimento do PIB – e as desigualdades se acentuam”³⁴².

Assim, de forma geral, embora o sistema econômico mundial apresente diferenciações de todos os tipos: intra e intersetoriais, entre países do centro e da periferia, e entre diferentes países da periferia, em todas as partes, porém, há um traço comum: a procura do aproveitamento de uma força de trabalho relativamente “mais barata”, especialmente menos organizada e politizada, a qual não são vinculadas garantias sindicais ou ônus sociais de proteção. Como consequência disso, as desigualdades entre trabalhadores qualificados e não-qualificados se agravam, a informalização e o desemprego aumentam, e os empregos nos setores expostos à concorrência internacional diminuem em termos percentuais.

³⁴² Ibidem, p.27-8.

O processo de deslocamento não se resume apenas a utilizar técnicas de produção mais simplificadas aliadas a uma organização do trabalho que burla a legislação do trabalho dos países do centro pagando salários mais baixos para obter um custo do trabalho unitário relativamente competitivo. O segmento produzido no lugar “deslocado” carrega a marca dos segmentos produzidos no centro capitalista, configurando aquilo que conhecemos como terceirização.

Com isso, a forma do investimento muda e a relação entre trabalho qualificado-desqualificado se torna crescentemente mais favorável ao centro. A globalização, portanto, não produzirá bem-estar pelo simples funcionamento das leis do mercado, ao contrário, a abertura das fronteiras, acompanhada da retirada do Estado da economia, produz uma deterioração parcial do aparelho produtivo, acentuando os efeitos de dominação e aumentando as assimetrias sociais. “Longe de provocar o alardeado universalismo, a abertura rápida das fronteiras aumenta a vulnerabilidade e ao fazê-lo provoca novos vínculos e a criação de circuitos complexos, com modos originais de regulação. O desaparecimento das fronteiras visíveis produz a eclosão de novas fronteiras invisíveis, com a consolidação de regiões de exclusão chamadas regiões cinzentas”³⁴³.

Outro fator que tem relação direta com a precarização do trabalho é a ameaça financeira generalizada, que se traduz por uma multiplicação dos instrumentos financeiros e mudanças na estrutura da poupança. Isso aparece como forma de caracterizar distintamente os anos 1970 das duas décadas seguintes. “Criação de instrumentos financeiros sofisticados, indexados direta ou indiretamente ao dólar, financeirização acentuada, queda pronunciada da taxa de poupança e da taxa de acumulação em relação ao observado nos anos 70, caracterizam esses dois períodos”³⁴⁴.

Nesse contexto a dolarização se amplia. Mas não se trata apenas de uma simples substituição de moeda, no caso de uma superinflação aberta, mas de substituição das funções de uma moeda pela outra. A financeirização não tem o mesmo significado antes e depois dos anos 1970, pois produz diferentes pressões sobre a gestão e uso da força de trabalho.

³⁴³ Ibidem, p.39.

³⁴⁴ Ibidem, p.97.

A financeirização implica em flexibilidade crescente dos salários e das condições de empregabilidade: as condições de exploração mudam e essas modificações não advêm “mecanicamente” da aceleração da introdução de inovações técnicas, mas de pressões de uma taxa de acumulação insuficiente em relação ao contexto internacional, que levam a uma flexibilidade cada vez maior da gestão da força de trabalho. Há, portanto, uma relação direta entre a financeirização e as modalidades de extração da mais-valia.

“A expansão das finanças, e com ela a expansão de instrumentos financeiros sofisticados, permite a expansão do capital. O ciclo do capital só pode de fato se desenvolver se as atividades financeiras permitirem ao capital produtivo se desenvolver. Elas custam – e esse custo é tirado da mais-valia – mas possibilitam a obtenção de mais mais-valia”³⁴⁵.

Essa relação perniciosa fica clara quando observa-se a mesma dinâmica por diferentes grupos de países. Nas economias semi-industrializadas da América Latina, por exemplo, as dificuldades de levar adiante uma política econômica coerente quando se aprofunda a depressão econômica, associada ao aumento da pressão pelo serviço da dívida externa, conduz a uma preferência acentuada pelas atividades especulativas, freando a introdução de tecnologias. Ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos, a forma de investimento mudou pouco, e o aparato produtivo tornou-se mais obsoleto e o hiato da produtividade aumentou. Sob essas condições, o aumento e até mesmo a manutenção da mais-valia não podem decorrer da melhora do conjunto da produtividade. A mais-valia relativa encontra limites à sua expansão, justamente por depender do apoio das inovações técnicas³⁴⁶.

Resta, então, um retorno às formas arcaicas de mais-valia absoluta que predominavam no começo do desenvolvimento capitalista nos países atualmente considerados mais desenvolvidos, mas agora organicamente associadas às novas frentes tecnológicas de ponta. O mecanismo é simples: aumentar a jornada de trabalho para aumentar a quantidade de trabalho não pago. Contudo, embora tanto a jornada de trabalho e a quantidade de trabalho efetuada por uma família aumentem, o aumento da pobreza não é neutralizado.

³⁴⁵ Ibidem, p.107

³⁴⁶ Ibidem, p.109.

Assim, “o círculo se fecha. Do serviço da dívida se passa à onda inflacionária, desta à poupança forçada e à expansão da financeirização, o que conduz a um aumento do tempo de trabalho não pago e a uma diferenciação mais acentuada entre as rendas do trabalho e as do capital”³⁴⁷.

A financeirização se desenvolve em graus diferentes conforme os diferentes ramos da economia. Nos países capitalistas desenvolvidos, mais acostumados à pressão da competitividade internacional, a forma de investimento mudou e, para uma taxa de investimento menor, o desemprego aumentou, a precarização cresceu, a flexibilidade se elevou e as rendas do trabalho cresceram pouco em relação às rendas do capital³⁴⁸.

Já nas economias semi-industrializadas, a financeirização não traz um jogo de soma zero. O enriquecimento absoluto de uns é financiado pelo empobrecimento absoluto de outros. “O contexto é diferente, e quando o crescimento se mantém, mesmo a uma taxa baixa, o enriquecimento de uns pode ocorrer paralelamente a um crescimento lento da renda de outros. Estes, no entanto, não estão em condições de recuperar a curto e médio prazos as perdas de poder de compra do período anterior, de tal maneira que coexistirão formas duradouras, no estilo antigo, de exploração da força de trabalho e formas novas que repousam na intensificação do trabalho”³⁴⁹.

Os problemas de emprego (e desemprego) atualmente verificados correspondem a processos objetivos em curso na economia capitalista mundial, ao qual se vinculam atitudes subjetivas dos capitalistas individuais, marcadas pelo esforço de reduzir custos e elevar a competitividade. A combinação desses vetores subjetivo e objetivo se expressa nas tendências atualmente observadas no mercado de trabalho e resumíveis em três pontos³⁵⁰: substituição do trabalho fabril bem remunerado por serviços, pior remunerados, maior importância do trabalho em tempo parcial e do emprego temporário e aumento da participação feminina (pior remunerada) nos setores que expandiram o emprego.

³⁴⁷ Ibidem, p.110.

³⁴⁸ Ibidem, p.116.

³⁴⁹ Ibidem, p.117.

³⁵⁰ KOLKO, 1988, p. 305 e seg. apud MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, novembro/2000.

As conseqüências diretas desse processo se revelam, antes de mais nada, na ameaça a direitos sociais adquiridos e na redução da capacidade de barganha e da força política do movimento sindical organizado.

Seus efeitos, porém, não param por aí. As tendências que se verificam em praticamente em todos os países são a segmentação da força de trabalho, com um número pequeno e decrescente de empregados permanentes, em tempo integral, a, precarização do emprego, em decorrência das novas formas de contratação, que implicam menores salários e proteção e menos direitos, o crescimento da economia informal (ou subterrânea), inteiramente fora das normas legais que regulam o trabalho (fiscalidade, proteção social, salário mínimo etc.), desemprego crônico e estrutural, não por razões tecnológicas, mas principalmente pela combinação entre falta de dinamismo, reestruturação produtiva defensiva e políticas econômicas recessivas.

Ao mesmo tempo em que diminuíram as oportunidades de emprego que requerem menor formação educacional, surgiram outras com maiores exigências, advindo novos obstáculos à obtenção de empregos pelos grupos com menor nível educacional. Mas, para Paul Singer, é preciso frisar que a maior qualificação dos trabalhadores, insistentemente reclamada pelos empregadores, não é solução para o desemprego, uma vez que o aumento dessa qualificação não induz os capitais a ampliar a demanda por força de trabalho, que depende basicamente da dinâmica do crescimento dos mercados. “Se todos os trabalhadores desempregados incrementassem seu nível de qualificação, o único resultado seria uma concorrência mais intensa entre eles, com provável queda dos salários pagos.”³⁵¹

Nesse sentido, é provável que, segundo Singer, o desemprego tenha atingido, particularmente nos países centrais, a chamada classe média. Contudo, não se pode desconsiderar que ele traz consigo a precarização das condições de vida e trabalho e contribui para exacerbar a pobreza absoluta e relativa entre países e em seu interior.

Não é nenhuma novidade a preocupação em formar *rankings* de países a partir de critérios que revelam seu grau de desenvolvimento (potencialidades) ou subdesenvolvimento (fragilidades). Ao final dos anos 1980, numerosos estudos de

³⁵¹ SINGER, Paul. *Globalização e desemprego. Diagnóstico e alternativas*. 5ªed. São Paulo: Contexto, 2001. pp.119-20. Para maiores informações sobre a relação entre qualificação e emprego, ver SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. *Qualificar pra quê? Dilemas da Política de Qualificação profissional*. Tese de Doutorado. ESS/UFRJ, Agosto de 2004.

organismos internacionais passaram a ter como preocupação os países mais pobres que sofreram um sensível agravamento da pobreza após os programas de estabilização macroeconômica ou “ajuste estrutural”, principalmente na América Latina e na África, e desde a eclosão da crise em 1997, nas economias asiáticas (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Indonésia, Tailândia e Filipinas). Constatou-se que o nível de vida dos pobres nos países desenvolvidos, embora considerado muito baixo, é superior ao dos pobres nos países subdesenvolvidos.

Em 1989, 20% mais ricos da população mundial detinham 82,7% do conjunto da renda produzida pelo planeta, os 20% seguintes 11,7% e os 60% restantes apenas 5,6%³⁵². O mais grave é que essas desigualdades, quando comparadas ao longo do tempo, acentuaram-se: entre 1960 e 1991 o montante dos 20% mais ricos passou de 70% para 85%, e a dos 20% mais pobres baixou de 2,3 para 1,4%. E mesmo utilizando metodologias de cálculo distintas, as estimativas da UNCTAD³⁵³ não foram diferentes: em 1965, os 20% mais ricos recebiam 30 vezes mais que os 20% mais pobres e, em 1990, 60 vezes mais³⁵⁴.

Em geral, o conjunto dessas informações chama atenção para o caráter crescente das desigualdades de renda entre os “mais ricos” e os “mais pobres”, entre as rendas do trabalho e as do capital, mas também entre as rendas do trabalho, especialmente entre trabalhadores qualificados e não qualificados.

Alguns dados são elucidativos. Os Estados Unidos, após décadas de elevação do salário real desde a Segunda Guerra, perdem desde o início dos anos de 1970, metade dos ganhos do período de crescimento ou uma queda de salário médio semanal de US\$318 para US\$258, de 1973 a 1990. Concomitantemente, a desigualdade salarial também aumentou entre 1973 e 1986, chegando a 18% e retornando ao nível de 1966. Os efeitos sobre o bem-estar familiar não foram pequenos: o índice de Gini, que após a Segunda Guerra estava em 0,376 e havia caído nos anos de 1960 para 0,348 (em 1968) - com os programas sociais

³⁵² Dados do Pnud encontrados em SALAMA, Pierre. *Pobreza e Exploração do Trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002, p.29; e SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. *O Tamanho da Pobreza. Economia Política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p.22.

³⁵³ United Nations Conference for Trade and Development, ou CNUCED, Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento).

³⁵⁴ SALAMA, Pierre E DESTREMAU, Blandine. Op. Cit. 1999, p.22.

federais a “Guerra contra a Pobreza” e “Grande Sociedade” - voltou a subir, alcançando 0,390, em 1986³⁵⁵.

Ou seja, todo o progresso conseguido em termos de proteção social desde após a II Guerra foi perdido. Os Estados Unidos apresentavam no início dos anos 1990 uma posição bastante desfavorável: a mais alta taxa de mortalidade infantil entre os industrializados e a orientação educacional básica estava entre as mais fracas do mundo³⁵⁶. Os diagnósticos, porém, não são diferentes para os países da Comunidade Econômica Européia: o desemprego subiu de 5% nos anos de 1970, o que ainda era considerado alto, e para 7% no final dos anos de 1980³⁵⁷, havendo, em 1989, na Europa 44 milhões de pessoas na pobreza ou 14% da população³⁵⁸.

Em âmbito mundial, todavia, deve-se considerar que à “nova pobreza” somam-se centenas de milhares de pessoas que já se encontravam na pobreza, e que tiveram uma piora absoluta de seus níveis de vida nos países semi-periféricos e periféricos, e que esse resultado também é fruto do reordenamento econômico e político global.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2001, do PNUD, atesta que em 1997 os 20% mais ricos do planeta detinham 70,4% da renda mundial, enquanto aos 20% mais pobres cabiam os escassos 13,1% restantes. Há uma década, mais de 30% da força de trabalho mundial estava desempregada ou dependia de subemprego – a mais séria crise desde a Grande Depressão.

A pobreza contemporânea é cada vez mais associada às transformações estruturais ocorridas durante a “desindustrialização” ou “flexibilização econômica global” e, no caso dos países em desenvolvimento, soma-se aos pobres “antigos”. A “nova pobreza” difere da antiga fundamentalmente por sua origem: trata-se de pessoas majoritariamente das classes médias, ampliadas pelas conquistas dos anos de crescimento do capitalismo desde a Segunda Guerra e que perderam seus empregos sob as circunstâncias da globalização³⁵⁹.

³⁵⁵ MEAD, 1990 e 1991, apud LOPES, Juarez Brandão. Op. Cit, 1993, p.8.

³⁵⁶ Em um teste padronizado em ciências, aplicado aos alunos de 17 países, os norte-americanos ficaram atrás de todas as nações da Europa ocidental, do Japão, e da Coreia do Sul, à frente apenas de Hong Kong e Filipinas. Dados apresentados por PZREWORSKI, Adam. “*The neoliberal fallacy*”, in Journal of Democracy, v.3, n.3, jul.1992, p.46; e, KENNEDY, Paul. “*O futuro dos Estados Unidos*”, Política Externa, v.2, n.2, set.-nov. 1993, p.37. Ver também MAGALHÃES, Fernando. *Tempos Pós-modernos*. São Paulo: Cortez, 2004. Coleção Questões de Nossa Época, nº108, p.23

³⁵⁷ LOPES, Juarez Brandão. Op. Cit, 1993, p.9.

³⁵⁸ SINGER, Paul. 2001. Op. Cit, p.31

³⁵⁹ Idem, p.31.

Sèrge Paugan afirma que “nova pobreza” costuma referir-se à precariedade do trabalho, ao aumento do desemprego prolongado, à incerteza do futuro, ao pauperismo e à exclusão propriamente dita, vinculando-se também à degradação moral, à deslocalização social e à perda de referências ou “dessocialização”. A exclusão é entendida, no caso, como pobreza “desqualificante”, devido às condições precárias de vida e à ameaça à coesão social pelo enfraquecimento dos vínculos sociais cujos principais sintomas são o crescimento de separações conjugais e o declínio da solidariedade de classe e de proximidade³⁶⁰.

Para além do desemprego, Paugan demonstra que outras dimensões aprofundam os efeitos da pobreza material ou econômica considerada, por conta disso, multidimensional. Instabilidade conjugal, vida familiar e social inadequadas e baixo nível de participação nas atividades sócio-políticas, constituem uma “espiral viciosa de exclusão como não-cidadania”, que vem atingindo, há aproximadamente vinte anos, pessoas que nunca viveram em condições miseráveis durante a infância.

Com o desemprego, milhares de operários, empregados do comércio e até executivos perderam, repentinamente, e por longos períodos, os vínculos com o mercado de trabalho. Com isso, muitos afastaram-se da vida social e passaram por ruptura familiar, crises de identidade, problemas na saúde (inclusive psicológicos, como depressão), constituindo um quadro em que a falta de perspectivas de emprego e o sentimento de inutilidade levaram algumas pessoas à ruptura total com a sociedade³⁶¹.

No que se refere ao processo de exclusão, Robert Castel, que prefere utilizar o termo “desfiliação”, aponta os processos contemporâneos de “desestabilização dos estáveis”, que se tornam vulneráveis e se instalam na precariedade – desemprego de longa duração ou recorrente -, culminando num “déficit de lugares ocupáveis na estrutura social” (inutilidade social), transformando-se em não forças sociais e perdendo a identidade de trabalhadores, construída sobre as bases da “sociedade salarial”³⁶².

A problemática do emprego, historicamente considerado como relação estável de trabalho, tem levado a questionamentos sobre a (in)capacidade da dinâmica capitalista contemporânea de incorporar pessoas nos circuitos produtivos e de consumo. O desemprego, manifestação mais visível, e a precarização das condições de trabalho e vida,

³⁶⁰ PAUGAN, Sèrge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

³⁶¹ PAUGAN, Serge. Op. Cit, 2003, p.31 e seguintes.

³⁶² CASTEL, Robert, 1998. Op. Cit.

tão importante e profunda, traz aditado um fenômeno que agrava ainda mais a situação social contemporânea: a possível não empregabilidade de trabalhadores qualificados.

Castel chega a essa equação pela observação dos processos que deram origem à relação contratual de trabalho e os que dela foram excluídos – vagabundos, pobres, desempregados, etc - ao longo da constituição do projeto burguês de sociedade e da reconstrução histórica dos sistemas de proteção social, que aparece ligada às formas de sociabilidade por esses incorporadas. No período atual, a vulnerabilidade dos pobres, muitos deles antes trabalhadores e agora desempregados, resulta da precarização das relações de assalariamento, constituindo novas formas de sociabilidade perversas cuja tendência inclui, também, o “desmonte” do Estado de Bem-Estar Social.

Susan George, em O Relatório Lugano, demonstra, de forma lúdica, que o capitalismo no século XXI reproduz milhões de seres humanos supérfluos para o sistema, tornando cada vez mais óbvia a sua natureza excludente, sendo a expressão máxima dessa “face à mostra” a pobreza. Como, então, lidar com isso?

O Estado de Bem-Estar Social foi construído sobre uma base social de emprego estável em que a relação de assalariamento era generalizada e configurava um padrão de desenvolvimento social inclusivo, que formava o pilar para a solidariedade. Contudo, esse Estado possui uma contradição na dinâmica de seu funcionamento, pois, de um lado, suas intervenções têm efeitos homogeneizadores, nivelando particularidades individuais, e, por outro, produz efeitos individualizantes.

O Welfare State se localiza no cerne de uma sociedade de indivíduos, mas mantém uma relação contraditória com o individualismo, porque as proteções se criaram nas “falhas” de sociabilidade primária e relações próximas, respondendo aos riscos da industrialização e urbanização. Logo, quanto mais as regulações aumentavam, mais se ampliava a distância de cada indivíduo em relação aos grupos de pertencimento. Sendo as vulnerabilidades dos indivíduos reconduzidas a outro plano: políticas sociais, direitos, cidadania. Mas, como o Estado se tornou o principal suporte do indivíduo e sua principal forma de proteção, essa nova relação une o indivíduo ao coletivo abstrato.

Assim, se o Estado se retira da área social, como vem acontecendo nas últimas décadas, o próprio vínculo social corre o risco de se decompor, pois o indivíduo passa a se defrontar diretamente com a lógica do mercado. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento do

individualismo, ajudado pela regulação instituída pelo próprio Estado, trouxe uma questão de difícil solução para a política social – a diversidade de demandas e a heterogeneidade de respostas requeridas -, que ainda tem que lidar com a arbitragem entre exigências externas (internacionais) e internas (nacionais e locais).

Como resposta a esses desafios, a intervenção do Estado assume uma forma completamente diversa do padrão anteriormente estabelecido em relação à sociedade: trajetórias pessoais, autobiografias, casos exemplares, histórias de vida e outras situações que expressam a fragmentação social e o isolamento tornam-se referência para a construção de ações políticas. Mas convém ressaltar que a principal questão de fundo é a natureza da integração social dessas pessoas no contexto contemporâneo.

Barrington Moore³⁶³ argumenta que, com a generalização do sistema fabril a partir do século XIX, o Estado se tornou a principal agência de imposição de sanções e efeitos de regulação sobre os indivíduos, de sorte que o cidadão moderno está atado a uma rede de crenças, expectativas e proibições que o amarram ao regime existente muito mais fortemente que a maioria de seus antepassados - camponeses feudais. Hoje, as tramas dessa rede não advêm apenas de critérios nacionais e locais, mas têm fortes determinantes internacionais e globais que influem em diversos aspectos que causam sofrimento ou felicidade à maioria dos seres humanos do planeta.

Quando se refere à pobreza como manifestação da miséria e do sofrimento humano, não se pode esquecer do fato de que também são meios de opressão e injustiça e de controle e organização do trabalho, nesse momento histórico “pós-industrial” e “pós-Guerra Fria”.

Para entender o significado das iniciativas de enfrentamento da questão da desfiliação, Castel classifica duas formas de intervenção política que expressam diferentes formas de inserção social:

- a) políticas de *integração*, com tendências universais, que caracterizam o padrão hegemônico existente no ápice da sociedade salarial;
- b) políticas de *inserção*, que são criações mais recentes e surgiram como resposta aos fenômenos de desfiliação contemporâneos, caracterizadas como medidas pontuais e específicas, voltadas para pessoas que sofrem um déficit de integração.

³⁶³ MOORE, Barrington Jr. 1974. Op. Cit.

Ao contrário das políticas de integração, as de inserção partem da constatação de que alguns segmentos populacionais são, na atual conjuntura, “inintegráveis”. Logo, não se trata mais de reduzir as desigualdades, mas de deixar o máximo de margem de manobra ao mercado, controlando apenas as consequências mais extremas da lógica da competitividade e aumentando ao máximo a liberdade individual por meio de ações de desregulamentação.

A multiplicação de públicos-alvo e das políticas específicas questiona a capacidade do Estado para conduzir políticas com vocação universal e integradora, uma prioridade do princípio da heterogeneidade que marca o recuo das políticas integradoras universais. Esse “novo perfil de populações com problemas” passa a dar o tom de inovação na política social porque esse “novo público” não se encontra referenciado no mercado de trabalho nem atende aos requisitos e condicionalidades das formas tradicionais de assistência.

Não se trata, porém, de criar mais uma categoria de “destituídos” para serem ajudados, mas de construir ações para atender a uma dimensão em que o emprego não está garantido nem tem previsão de chegar, mesmo para quem queira ocupá-lo e tenha habilidade para isso. O mais importante é que o caráter vulnerável e instável de algumas trajetórias de vida não decorre de fatores individuais de inadaptação e “vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivos reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica”³⁶⁴. Daí que as “políticas sociais de nova geração” que não caracterizam um sistema de proteção social³⁶⁵.

As políticas de inserção vêm se implementando há mais de 30 anos nos países desenvolvidos. No começo têm um caráter pontual e improvisado e se propõem como respostas provisórias, mas sua consolidação progressiva marca mesmo a instalação desse provisório como modo de existência³⁶⁶, porque a noção de inserção e as políticas que a acompanham estão ligadas a uma preocupação. Como lidar com as consequências da precariedade de determinados tipos de trabalho necessários à acumulação e como organizar os “precários” que estão fora dos mecanismos de controle de trabalho característicos do mercado formal?

³⁶⁴ CASTEL, Robert, 1998. Op. Cit., p.542.

³⁶⁵ DRAIBE, Sonia. “Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina — as políticas sociais de nova geração”. SP: NESC/Unicamp, 1996.

³⁶⁶ CASTEL, Robert, 1998. Op. Cit., p.543.

Num contexto de precarização generalizada, aumento da pobreza e acirramento das desigualdades em vários planos, o combate à pobreza surge como estratégia, no plano internacional, para lidar ou gerenciar esse “déficit de lugares” na sociedade. Trata-se de solução rápida, barata e eficiente que ajuda os que não possuem capacidade de se autocuidar, regulando o comportamento econômico, político e civil daqueles com capacidade de gerar alguma renda e sobreviver, formando-se, assim, uma camuflagem ideológica de manutenção do padrão internacional assimétrico de desenvolvimento econômico em andamento.

É indispensável, contudo, diferenciar abordagens teóricas, pois, embora traduzam uma tendência semelhante de renovação das políticas públicas, embutem preocupações distintas. A inserção é diferente de integração, já que aquela, segundo Castel, refere-se à preocupação com o problema de ter um lugar na sociedade e fazer parte de um conjunto de sentidos, valores, significados, enfim uma cultura e um modo de vida inclusivo, enquanto esta significa criação e regulação de um modo de vida precário e a manutenção das desigualdades.

As políticas de inserção – aqui incluído o combate à pobreza – funcionam como laboratórios de experimentação de uma reorganização da ação pública. Uma das principais inovações – a priorização da esfera local – não é apenas um problema de escala ou área geográfica de atuação porque se trata, sobretudo, da natureza dos parâmetros que as ações locais podem ou não controlar, sendo uma mudança de sentido não apenas institucional, mas também na mudança da forma como se entende o social e se busca organizá-lo.

Stephen Pinch³⁶⁷, observando as mudanças geográficas nas provisões de bem-estar, conclui que os welfare states se tornaram mais diversos, fragmentados e pluralistas, que a natureza dessas mudanças está relacionada às formas pelas quais se analisa a realidade, também diversificadas. Há, assim, um reconhecimento tácito da diversidade e pluralidade de formas de análise de realidade, e esses sentidos têm implicações importantes para as relações de poder e materiais da vida ou sobre como as pessoas ganham acesso aos recursos, daí que esses discursos têm afetado diretamente a reestruturação dos esquemas de bem-estar.

³⁶⁷ PINCH, STEVEN. *Words of Welfare. Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. New York/London, Routledge, 1997.

Destarte, os processos sociais que advêm das transformações produtivas, e as formas de interpretação da realidade que os acompanham, provocam rupturas em todo o tecido social e novas manifestações da questão social são colocadas como desafio para a inovação e reavaliação do sentido e das práticas de proteção social. Por isso, é essencial discutir a proteção social moderna e a validade de seus instrumentos (as políticas sociais) diante das mudanças nas relações internacionais.

4.4 – Relações Internacionais, política social e globalização da pobreza

Iniciaram-se, na segunda metade do século XX, vários projetos de integração regional, que combinavam interesses de alguns setores sociais nacionais e internacionais. Agências governamentais e organizações bilaterais ou multilaterais, juntamente com empresas, corporações e conglomerados vieram, desde então, redefinindo as relações exteriores entre os países envolvidos e tomando diversas providências para conciliar diferentes pretensões nacionais, com os Estados sendo os principais sujeitos de tais negociações.

Esses projetos de integração regional expressam, inegavelmente, a convergência de interesses de alguns setores sociais dominantes nas nações envolvidas. É evidente que responderam a algumas expectativas de setores mais amplos, como grupos e classes trabalhadoras, mas, até os anos de 1970, as questões sociais sempre foram tratadas, prioritariamente, em caráter nacional, com sistemas de proteção social fortemente estatizados. Em geral, a política externa era hierarquizada, e a “alta política” não incluía temas sociais, sendo fortemente condicionada por decisões estratégico-militares.

Desde o fim da II Guerra Mundial, e mais ainda desde o encerramento da Guerra Fria, o capitalismo entrou num ciclo especificamente global, atravessando fronteiras políticas e culturais. Esse jogo de forças que atuam em escala global se tornou uma determinação fundamental para o entendimento das configurações da proteção social contemporânea, especialmente se pensar que alguns aspectos da questão social também se globalizaram.

As relações internacionais diversificaram-se e se complexificaram, e os interesses nacionais já não são os únicos a motivar as associações em busca de realizações recíprocas, uma vez que outros atores (Bancos, ONGs, corporações, conglomerados transnacionais,

etc) são instâncias que atualmente alteram significativamente a política mundial. Ademais, as barganhas envolvem uma multiplicidade de problemas econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais e configuram uma ausência de hierarquia entre assuntos, com múltiplos canais de interdependência internacional³⁶⁸.

Essa nova ordem transgovernamental envolve, segundo Santos Jr.³⁶⁹, vínculos formais e informais entre elites governamentais e não-governamentais, contribuindo para configurar complexos meios de interdependência com o intuito de identificar e solucionar problemas de naturezas diversas - entre os quais o da pobreza e da desigualdade. Esse é o caso de arranjos regionais como a Comunidade Econômica Européia (CEE), o Tratado de Livre Comércio entre México, Estados Unidos e Canadá (Nafta), o Mercado Sul-Americano (Mercosul), a Comunidade de Estados Independentes (CEI), a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento (OCDE), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), exemplos que, entre outros, mostram como as políticas sociais, assim como outras atividades, estão influenciadas pelo intercâmbio permanente entre órgãos governamentais.

Na relação Norte-Sul, a ameaça e o uso da força sempre foram, em política mundial, um recurso importante, ou mesmo fundamental. Mas, nesta fase de desenvolvimento dos países industrializados e daqueles em desenvolvimento, o argumento militar não serve mais, por si só, como instrumento garantidor do sucesso de metas relevantes em termos de política doméstica e internacional³⁷⁰, principalmente quando se refere à proteção social.

A tese de Richard Rosecrance de que, cada vez mais, na atual conjuntura, os Estados atuariam crescentemente segundo a “estratégia comercial”, fornece pistas nesse sentido. Para ele, a participação de cada Estado na arena política internacional se definiria por suas capacidades econômicas, tendo a economia primazia sobre a política³⁷¹, porque “no passado, era mais barato ocupar o território de outro Estado pela força do que

³⁶⁸ Essas idéias tomam por base a teoria da interdependência nas relações internacionais, paradigma que, segundo Raimundo Batista dos Santos Jr., “procura encontrar respostas mais convincentes para a política mundial, em um cenário de rápidas transformações”, a partir da combinação de aspectos que podem contribuir no desvelamento de processos econômicos e das instituições internacionais. Para informações mais detalhadas, ver SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência*. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004, e OLIVEIRA, Odete Maria de e DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.) *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.

³⁶⁹ SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. 2003, Op.Cit.

³⁷⁰ Idem.

³⁷¹ SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista dos. *A globalização ou o mito do fim do Estado*. Dissertação de Mestrado. Campinas/SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, 2001, p.96.

desenvolver o sofisticado aparato econômico e comercial necessário para extrair benefício do intercâmbio comercial”³⁷².

Diante do profundo grau de interdependência das relações internacionais e da diversidade de temas, o poder econômico tornou-se muito mais importante que no passado, tanto por causa do aumento relativo do custo da força, quanto em razão dos objetivos econômicos terem adquirido relevância central nos valores das sociedades “pós-industriais”³⁷³.

Santos Junior³⁷⁴, confirmando as palavras de Miyamoto³⁷⁵, argumenta que o comércio passou a assumir, de maneira irreversível, um papel fundamental nas relações internacionais, de modo que todos os atores sairão ganhando nesse processo globalizante e cooperativo e interdependente, embora haja, num primeiro momento, prejudicados.

Sob essa perspectiva, o Estado ainda aparece como uma estrutura de poder fundamental, porque a sociedade necessita de um elemento estimulador da cooperação entre grupos e indivíduos e regulador das relações de produção e consumo, sem dizer da defesa a possíveis agressores internos e externos. Para Santos Junior, Rosecrance não defende que a força deixaria de ser um elemento importante das relações internacionais, mas que doravante, “o ato de governar para a nação significaria, principalmente, defender os interesses do capital e do trabalho local”³⁷⁶.

Joseph Nye³⁷⁷, ao discutir a posição dos Estados Unidos na política mundial, também argumenta que o poder militar, embora mantendo-se crucial em determinadas situações para manutenção da hegemonia, não é a única garantia de êxito do país nas relações internacionais, pois existe um modo indireto de exercer poder, tão eficaz quanto a força, denominado de “poder brando”. Nas palavras de Nye, “o poder brando se arrima na capacidade de definir a agenda política para formar as preferências dos demais”.

³⁷² ROSECRANCE, Richard. *The rising of the Trading State*. Nova York: Basic Books, 1986, p.16.apud NYE Jr., Joseph S. *O paradoxo do poder Americano*. Porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p.33.

³⁷³ NYE Jr., Joseph S. 2002. Op. Cit, p.33

³⁷⁴ SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista. *Autonomia econômica e política no capitalismo contemporâneo*. Campinas/SP: Unicamp, 2006. Mimeo. pp.15-6.

³⁷⁵ MIYAMOTO, Shiguenoli. *Globalização e Segurança* [on-line].

<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias4/globseg.htm>, citado por SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista, 2006. Mimeo, pp.15-6.

³⁷⁶ Idem, p.16.

³⁷⁷ NYE Jr., Joseph S. 2002. Op. Cit, p.36.

Essa capacidade de estabelecer preferências aparece associada a outros recursos de poder como cultura, ideologias e valores. “É a capacidade de seduzir e atrair”³⁷⁸, que emana em grande parte do que se incorpora como um padrão de institucionalidade, inclusive no modo como o país se comporta internacionalmente.

Para Nye, poder bruto e poder brando sempre se exercem de forma associada, pois a universalidade da cultura de um país está na sua capacidade de estabelecer um conjunto de normas e instituições favoráveis que governam setores de atividade internacional como fontes decisivas de poder. “Os valores da democracia nacional, da liberdade pessoal, na mobilidade social e da abertura, frequentemente expressos na cultura popular americana, a instrução superior e a política externa contribuem como o poder de nosso país [Estados Unidos] em muitas áreas”³⁷⁹.

Perfeitamente compatível com o novo modelo de acumulação flexível, numa era pós-fordista, o uso pelos EUA da estratégia comercial e do poder brando ajudaria a explicar a mudança na natureza das políticas públicas sociais nos acordos internacionais, particularmente no que se refere ao novo padrão de uso e controle do trabalho e de distribuição das riquezas circulantes num sistema internacional marcado pela assimetria nas relações. Se pensar que Estado e sociedade integram um mesmo processo, pode-se especular que, diante do poder brando de um “Estado comercial”, as políticas sociais são estratégias centrais.

Para Chossudovsky, muito mais que a vulnerabilidade, o importante é ressaltar a funcionalidade da pobreza generalizada para o funcionamento da economia mundial. O autor mostra que duas estratégias centrais para as reformas dos esquemas de proteção social – flexibilização dos mercados de trabalho nacionais e a compra de mão-de-obra em vários pólos – foram combinadas através da implementação simultânea das políticas de ajuste em vários países do Terceiro Mundo com o objetivo de condicionar o nível dos custos do trabalho à existência de uma reserva mundial de mão-de-obra barata diluída em segmentos precarizados de trabalhadores em diferentes países, permitindo ao capital internacional (comprador direto ou indireto da força de trabalho) mudar de mercado de trabalho nacional quando melhor convier, pois do ponto de vista do capital, esses “exércitos de reserva” estão

³⁷⁸ Idem, p.37.

³⁷⁹ Ibidem, p.39.

integrados em um único pool internacional de reserva, em que trabalhadores, em diferentes países, são levados a uma competição aberta entre si. Assim, o desemprego mundial torna-se uma “alavanca” da acumulação de capital global e a pobreza em massa regula os custos internacionais do trabalho³⁸⁰.

Assim, a pobreza globalizada, aparentemente apenas uma ameaça negativa à nova ordem econômica global, passa a funcionar como aliada ao contribuir para a regulação dos custos do trabalho em âmbito internacional.

Dani Rodrik³⁸¹ afirma que essa nova configuração de forças torna as políticas domésticas e internacionais indissociáveis sob todos os ângulos. As disputas comerciais não se resumem mais aos critérios tradicionalmente tratados mas buscam “reestruturar nações”, incorporando diversos fatores - trabalhistas, ambientais, de bem-estar etc – que influenciam diretamente nos processos domésticos que podem estimular o comércio.

Diana Tussie³⁸², preocupada com os impactos das mudanças no sistema internacional de comércio sobre os países em desenvolvimento, chama atenção para uma alteração qualitativa da política mundial de comércio, cujo marco foi a Rodada Uruguai. Ela procura marcar as diferenças que se estabelecem entre o sistema que se configura a partir daí e o anterior.

Antes da Rodada Uruguai³⁸³, a negociação acontecia em torno de produtos e para facilitar ou quebrar essas barreiras no GATT, que funcionava como um instrumento de organização das transações interfronteiriças de comércio. Com a preparação da Rodada Uruguai, os agentes econômicos passaram a não dar mais atenção central a esses problemas, pois começaram a ver que as barreiras não eram mais aduaneiras³⁸⁴.

Nos anos de 1980, houve muita pressão para que se ampliasse a agenda de negociação na regulação do comércio mundial. O principal fundamento para isso foi a idéia de “*fair trade*” (comércio livre, justo e leal), deslanchada pelos Estados Unidos como

³⁸⁰ CHOSSUDOVSKY, Michel, 1999. Op. Cit, pp.69-70.

³⁸¹ RODRIK, Dani. Has globalization gone too far? Washington D.C.: Institute for International Economics, mar. 1997.

³⁸² TUSSIE, Diana, 1993. Op.Cit.

³⁸³ A Rodada Uruguai envolveu discussões sobre políticas domésticas, práticas institucionais e regulações numa extensão sem precedentes. Segundo Tussie, ela foi resultado das pressões dos agentes econômicos transnacionais para ampliar a agenda de discussão sobre a política comercial, em itens que antes não eram discutidos, como por exemplo os direitos autorais e a propriedade intelectual.

³⁸⁴ Aduaneiras, fronteiriças, medida clássica de proteção do produtor local, utilizada pela primeira vez pelos EUA no século XIX e teorizada por Frederich List.

resultado de suas avaliações das políticas comerciais e industriais dos outros países. Passaram-se, então, a introduzir novos termos para a negociação.

Após a Rodada Uruguai, a negociação deixou de ser apenas sobre produtos e a se dar em torno de *policies* (políticas públicas), como prerrogativas de troca do acesso a mercados em determinados setores “competitivos” ou “estratégicos”, nos países que as implementassem e as realizassem. Logo, vários pontos começaram a ser considerados como vantagem comparativa entre os investidores e produtores na economia internacional contemporânea.

A idéia de Tussie de harmonização positiva ou negativa ajuda a entender melhor os parâmetros de discussão. A dimensão negativa da harmonização envolve exatamente a utilização das políticas sociais como critério da vantagem comparativa, ou seja, funcionar como uma empresa que pratica um preço abaixo das outras para ter uma vantagem ou, no vocabulário dos welfaristas, “nivelar por baixo”. A harmonização positiva ou estrutural levaria, por sua vez, à criação de regras comuns específicas, que prescrevessem os termos de condução das relações econômicas e operasse da mesma maneira em todos os países.

Tussie argumenta que os subsídios governamentais, sempre vistos como deformador da competitividade, passam a ser um meio necessário à construção de vantagens globais. Nesse sentido, nem toda regulação é tida como “distorção”, e as pressões pela harmonização das políticas, mesmo as “negativas”, requerem, ao contrário do que muitos pensam, a presença de regulação.

As linhas desejáveis de harmonização, quais os alvos razoáveis e que métodos podem ser usados para implementá-la também são frutos de intensa discussão política. Normalmente, essas prioridades ou distorções têm sido identificadas nas considerações de bem-estar social, em outros tempos construídas a partir de valores locais e culturais, mas hoje colocadas como questão de barreiras não tarifárias.

Em suma, a área social passa a ser foco de controle internacional, que condiciona suas prioridades em várias direções, desde os direitos do trabalho até o combate à pobreza, passando pelos sistemas públicos de proteção social (saúde, assistência, previdência, programas de emprego, transferências e subsídios). Ao se deslocarem negociações dos produtos para as políticas públicas, as barganhas políticas tornam-se muito mais complexas

e a possibilidade de consenso se vê reduzida em relação à situação anterior, pois envolvem mais que barreiras comerciais, como prioridades nacionais historicamente consolidadas.

Tussie aponta a recomposição regional como uma forte tendência de possibilidade de consenso, principalmente quando se trata de países em desenvolvimento, para transformar e harmonizar de forma positiva a legislação dos Estados³⁸⁵. Ações desse tipo podem ser verificadas nos debates da CEPAL sobre desenvolvimento social na América Latina, os quais afirmam que, para se dar conta dos acordos de integração econômica regionais, torna-se necessária a harmonização das políticas de seguridade social, com base em três princípios fundamentais: igualdade de tratamento, em matéria de seguridade social, entre cidadãos nacionais e não-nacionais; continuidade das proteções, que significa transferir os benefícios acumulados para onde o cidadão for; e determinação formal da legislação sobre seguridade social aplicável.

O objetivo dessas discussões é buscar, no médio prazo, uma convergência regional dos sistemas de proteção social, o que permitiria ao indivíduo, por exemplo, cotizar em um país e demandar serviços em outro, bem como acumular benefícios em diferentes deles. Aliás, outra frente explorada pela CEPAL, para a região latino-americana, é a possibilidade da construção de fundos sociais internacionais, regionais ou sub-regionais, que funcionem tanto como apoio financeiro a medidas emergenciais, quanto como fiador dos esquemas de seguridade harmonizados, especialmente numa fase de transição da unificação das estruturas de custos dos benefícios³⁸⁶.

Sob essa perspectiva, as políticas sociais e a cidadania passaram a ter uma face internacional, ou mesmo global, muito mais exacerbada, pois a nova ordem internacional global, por multicêntrica, lança para o Estado nacional crescentes desafios de como lidar com as questões sociais contemporâneas, reproduzidas diariamente dentro e fora de suas fronteiras. Esses fenômenos são muito mais visíveis nos países em desenvolvimento, já que o motor da acumulação global está centrado na inovação sistemática, e esses países tendem a ter mais dificuldade de acesso às condições de criação de tecnologia³⁸⁷.

³⁸⁵ A tendência apontada por TUSSIE, ainda no início da década de 1990, verificou-se empiricamente: ALCA, NAFTA, Mercado Comum Europeu, Apec e Pacto Andino, entre outras agregações regionais, confirmam isso.

³⁸⁶ Para maiores informações ver RELATÓRIO Globalização e Desenvolvimento CEPAL, 2002, capítulo sobre desenvolvimento social, pp.307-48.

³⁸⁷ OLIVEIRA, Odete Maria de, 2004, Op.Cit.

A “nova” relevância da área social tem estreita ligação com a piora nos indicadores sociais em todo o mundo, cujo reflexo mais contundente é o aumento da pobreza mundial absoluta. O RDH de 2003 constata uma “ausência de progresso”, observando que a progressão global da pobreza é acompanhada de uma degradação, sem precedentes, dos indicadores de desenvolvimento humano nos países pobres, a despeito das tentativas de ajuste nos esquemas de proteção. Ao lado do crescimento estonteante da economia mundial, os problemas sociais dramaticamente se globalizam e em grande velocidade.

Odete Oliveira resume bem esses acontecimentos, alertando que “além da pobreza endêmica e do elevado índice de desemprego, incidentes tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos, múltiplos são os indicadores negativos da sociedade global, como a distribuição de riqueza desigual, o desrespeito à qualidade de vida e ao sistema ecológico, o risco de acesso ao progresso científico-tecnológico, aos bens culturais, saúde, educação, distribuição de poder de decisão entre os Estados nacionais, criando, em consequência, profundas diferenças de caráter estrutural entre os países em desenvolvimento, o que aumenta o conflito social, a violência, os movimentos migratórios e a instabilidade política (...)”³⁸⁸. A ordem econômica mundial contemporânea deu origem, pois, a novos desafios, relacionados principalmente às mudanças tecnológicas e à volatilidade das condições de trabalho que, por sua vez, impõem novas responsabilidades para com a gestão dos riscos – macro e microeconômicos, traduzidos em menores ou maiores ameaças sociais e demandas por proteção social - em sociedades orientadas para o mercado.

Nos países capitalistas centrais, com alto grau de comprometimento do gasto público com proteção social, o desafio é manter esse nível dando conta dos novos riscos centrados na questão do (des)emprego. Esping-Andersen³⁸⁹ verifica que existem diferentes respostas à crise do *welfare* pelos países centrais, mas nenhuma combinação de políticas sociais — da rota liberal à escandinava, passando pelos países da Europa central e ocidental — é capaz de resolver o dramático problema do desemprego, em razão das limitações que aparecem pelos impactos fiscais que acarretam, como no caso da Escandinávia e dos

³⁸⁸ Idem, p.186.

³⁸⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta, 1995, Op. Cit. O autor constrói uma tipologia para mostrar que não se pode falar ainda de desmonte do *welfare state*, e que a diversidade de respostas para enfrentar o problema do desemprego são classificados como rota neoliberal, rota da redução do trabalho e caminho escandinavo.

demais países europeus, pelo aumento da pobreza e da desigualdade, como no dos da rota liberal, ou pelo aumento dos “excluídos”, como no dos centro-europeus.

Nos países em desenvolvimento, a vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à grave concentração de renda, mas também à ausência de políticas sociais universais efetivas. Assim, os desafios originam-se, simultaneamente, das insuficiências e dificuldades históricas dos sistemas de proteção social³⁹⁰ e dos novos problemas impostos pela globalização que se mesclam a um quadro de heterogeneidade estrutural. Ou seja, diante de sistemas insuficientemente desenvolvidos, que ainda não se recuperaram plenamente da crise dos anos de 1980, coloca-se a tarefa de lidar com o desemprego estrutural e a precarização das condições de vida e trabalho.

A importância e a profundidade do risco social e econômico imperante nesses países criam um *trade off* na capacidade fiscal de enfrentar as exigências impostas por sua gestão. Com as restrições fiscais, ainda mais severas num contexto de abertura econômica, a proteção social tem tendido a financiar-se cada vez mais por esquemas que privilegiam a relação contributiva (do tipo seguro), inibindo o potencial redistributivo do sistema, pela criação de um efeito negativo sobre a equidade. Outra tendência verificada é o reforço de estratégias para reduzir os riscos com base em programas de nutrição, empregos de emergência, transferências em espécie e, em menor escala, uso de microcrédito³⁹¹.

Para qualquer lado que se olhe, verifica-se uma forte relação entre as condições e a evolução do emprego e da pobreza, especialmente para aqueles situados no “setor informal”³⁹². Assim, tende-se a tratar a questão social como “questão de pobreza”, o que representa uma inflexão às formas anteriores de abordar o fenômeno, pois até os anos de

³⁹⁰ Referência, principalmente, ao déficit de cobertura pendente nos sistemas de proteção. Ver CEPAL Panorama Social da América Latina 1999-2000.

³⁹¹ No Brasil, essas iniciativas hoje se expressam pelo carro chefe da política social: o Programa Fome Zero.

³⁹² Vários trabalhos têm feito essa correlação, como OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1993): *Perspectives de l'Emploi*. Paris: OECD, juillet 1993; BID (2000): *Site na Internet*; informação disponível em 20/12/2004; LUSTIG, N. E LEGOVINI, A. (1999): “Economics crises and social protection for the poor — The Latin American experience”. *World Bank Conference*, Washington: World Bank, 1999; OIT (2000): *site na Internet*, informação disponível em 17/06/2004. No Brasil, os trabalhos de POCHMANN, Márcio. “*Trabalho sob fogo cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século*”. São Paulo: Contexto, 1999; do mesmo autor, “*O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*”. São Paulo: Boitempo, 2001; e GONÇALVES, Reinaldo. “*O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*”. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; do mesmo autor, “*O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*”. São Paulo: Contexto, 2000; e “*A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas “para mudar o Brasil*”. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, têm tido bastante repercussão.

1980, a pobreza era tida como uma questão de inclusão no mercado de trabalho, com projetos calcados na construção de uma “sociedade salarial” em que os sistemas de seguridade eram parte fundamental desse mecanismo de integração e as políticas de desenvolvimento nacionais os meios pelos quais a incorporação das massas era planejada.

No Estado de Bem-Estar keynesiano, a política econômica e a social tinham uma simbiose que permitia o acesso à regulação que influenciaria o conjunto da sociedade, constituindo-as de forma a conduzir reformas estruturais. Logo, a pobreza e outras mazelas sociais eram consideradas problemas do desenvolvimento e tratados sob a ótica da prevenção dos riscos, com afirmação de direitos sócio-econômicos, sob uma lógica de justiça distributiva (de renda e riqueza).

No contexto contemporâneo, os elaboradores de políticas sociais não têm acesso a uma regulação que remeta ao conjunto da sociedade, mas apenas ao controle de indivíduos (hábitos, comportamentos, ganhos de renda, etc.). A cidadania é percebida como dotação de determinados status individuais (consumidor, civil, etc), e a justiça social se define pela idéia de aumento de liberdades e promoção das capacidades.

Essa tendência do debate contemporâneo reifica a globalização e decreta a inviabilidade do sistema de proteção social nos moldes tradicionalmente concebidos. A pobreza, então, aparece como inevitável e parte integrante dos processos sociais, de modo que combatê-la (ou administrá-la) implica a manutenção do padrão de expansão capitalista em curso sob hegemonia norte-americana.

4.5 - Internacionalização do combate à pobreza: americanização da política social?

Um dos principais instrumentos utilizados para conformar essa ordem econômica mundial “segura e pacífica” foi o ajuste estrutural, deslanchado no início dos anos 1980, como recomendação do FMI e do Banco Mundial aos países em desenvolvimento como condição para renegociação de suas respectivas dívidas.

As implicações sociais desse conjunto de reformas – incluídos aqui os impactos sobre a saúde, a educação, os direitos sociais e meio ambiente – foram amplamente documentadas³⁹³, e serviram de base para colocar a “diminuição da pobreza” como critério

³⁹³ O documento editado pela UNICEF com o título “*Structural Adjustment with a Human Face*” se tornou referência na análise dos impactos das políticas macroeconômicas sobre vários indicadores sociais. Resultado

condicional dos acordos de empréstimos com o Banco Mundial e FMI. A “redução sustentável da pobreza” recomendada nos documentos oficiais desses organismos exige uma abordagem de “engenharia social”, com a montagem de um esquema político para “administrar a pobreza” e aliviar a inquietação social a um custo mínimo para os credores.

Os principais instrumentos são os programas com metas estabelecidas focalizados nos mais pobres, que aparecem combinados com a busca pela recuperação dos custos e privatizações dos serviços de saúde e educação³⁹⁴. Essa reengenharia implica cortes no orçamento para a área social e redirecionamento das despesas, segundo o critério seletivo, moral e simbólico “a favor dos pobres”, sancionando oficialmente a retirada do Estado dos setores sociais, e os programas passam a ser administrados por organizações da sociedade civil sob o patrocínio de fundos específicos para o combate à pobreza.

A reengenharia não pára por aí. O Estado também financia, sob amparo legal da rede de seguridade social, pagamentos de indenização por demissão e projetos de geração de renda para os trabalhadores demitidos em consequência das políticas de ajuste. Assim, combinam-se programas de alívio da pobreza no âmbito microsocial – ONGs financiadas por programas de ajuda internacional; fomento da produção em pequena escala, projetos de produção artesanal, subcontratação por firmas de exportação, treinamento com base comunitária, programas de emprego etc. – e a atuação macro da rede de seguridade social de modo a garantir um nível de sobrevivência precária para as comunidades locais, ao mesmo tempo que diminui o risco de sublevação social.

Esse esquema, contudo, tem uma base de sustentação ideológica extremamente sofisticada, legitimada por um discurso econômico dominante nas instituições acadêmicas e de pesquisa em todo o mundo.

Os ventos que conduziram ao realinhamento ideológico das políticas sociais em direção ao combate à pobreza presentes nas recomendações dos organismos multilaterais vieram, em sua maior parte, de dentro do meio acadêmico e das pesquisas sobre pobreza nos Estados Unidos.

de uma ampla pesquisa, o documento cruza dados de morbidade e frequência de moléstias infecciosas, mortalidade infantil, níveis de nutrição infantil, níveis de educação.

³⁹⁴ O Fundo Social de Emergência (FSE) inspirado na experiência dos modelos da Bolívia e Gana, por exemplo, oferece um mecanismo supostamente flexível para gerenciar a pobreza e reorganizar as finanças públicas. CHOSSUDOVSKY, Michel, 1999. Op. Cit.

O marco divisório do novo alinhamento ideológico parece estar na eleição de Ronald Reagan, em novembro de 1980, que trouxe uma revolução na política social norte-americana, pois o desmonte do welfare state liberal desenvolvido desde Roosevelt, nos anos 1930, aparecia como meta de campanha.

A nova administração teve como primeira decisão bombástica em relação à política social o OBRA – *Omnibus Budget Reconciliation Act*, de 1981, que diminuiu os recursos federais anti-pobreza e restringiu severamente as regras de elegibilidade para eliminar a ajuda para todos, deixando apenas os “verdadeiramente necessitados”. Ainda mais radical que o “novo federalismo” de Nixon, a administração Reagan decidiu por devolver, privatizar ou eliminar todos os programas governamentais que demandavam pesquisas sobre pobreza.

Mesmo sob severas críticas dos pesquisadores, os representantes oficiais de Reagan se voltaram para uma rede privada subsidiada de pensadores conservadores especializados em assessoria e consultoria sobre políticas públicas que fossem claros, sem complicações e comprometidos ideologicamente com seu governo, rejeitando a idéia de uma política pública de valores neutros em favor de uma aproximação ideológica explicitamente neoliberal.

A “recessão Reagan” (1981-1982), contudo, foi a mais profunda desde o II pós-guerra, levando a pobreza ao seu mais alto nível (mais de 15%) desde antes do começo da *War on Poverty*. Ao contrário do que a teoria econômica previra, as condições de pobreza não melhoraram com o “boom” econômico, seu aumento acelerou-se com o declínio dos salários da classe trabalhadora, redução das oportunidades e das proteções sociais, deixando milhões de trabalhadores ganhando menos que o nível de subsistência. O impacto visível podia ser visto no crescimento da população de rua e nos “trabalhadores pobres”³⁹⁵.

A população na pobreza crescia jovem, feminina e mais concentrada em vizinhanças urbanas racialmente segregadas, refletindo o impacto econômico e a reestruturação familiar, bem como as iniquidades de gênero e raça historicamente denunciadas desde o II pós-guerra.

Ademais, os analistas, até então, escreviam sobre pobreza apenas nos termos individualizados e apolíticos, e mais uma vez, procurando emendas para o “paradoxo” da

³⁹⁵ O’CONNOR, Alice, 2001. Op. Cit, p.243

pobreza em escolhas comportamentais, deficiências de capital humano e patologias sociais dos pobres. O despreparo para lidar com os desafios nessa nova fase recessiva somava-se a um problema ainda mais fundamental da pesquisa sobre pobreza: a incapacidade de responder às transformações na economia política que já que não poderiam ser explicadas com a unidade de análise centrada no indivíduo.

Já em meados dos anos 1980, propostas que expressavam um novo consenso sobre a reforma do bem-estar apareceram nos discursos oficiais do governo, no meio acadêmico e na opinião pública. Em 1986, o Presidente Reagan anunciou a criação de um grupo de estudo da Casa Branca sobre bem-estar para recomendar uma completa revisão e recondicionamento das políticas sociais norte-americanas. O contexto de formação deste “novo consenso”, que teve como núcleo central de idéias o neoliberalismo, passava simultaneamente pela transformação política do conhecimento sobre pobreza, o que fez da dependência e da responsabilidade individual questões chave do debate. Outro ponto importante na pauta das reformas era a da necessidade de “desagregar” os pobres, fragmentando-os em categorias de comportamento “involuntárias” ou “dependentes”, com propostas de política social baseadas no slogan “*make work pay*” (faça o trabalho pagar)³⁹⁶.

O realinhamento ideológico estava refletido na ênfase renovada no conhecimento sobre pobreza relacionado à “dependência”, “ilegitimidade”, e transmissão “intergeracional” como as áreas de maior crescimento nas pesquisas e reformas. Isso também teve um importante papel no reavivamento da visão patologizada da pobreza no debate sobre “*underclass*”. Mas a consequência mais importante do realinhamento ideológico foi a emergência de um novo “consenso” em torno do bem-estar, que enfatizava a expansão da responsabilidade individual e não da responsabilidade social.

O *Assistent Secretary for Planning and Evaluation* (ASPE) do governo Reagan estabeleceu o tom da agenda de pesquisa que fez da “dependência” aos esquemas de bem-estar – e sua prevenção – uma preocupação oficial do governo. A ênfase das análises sai da renda e da participação da força de trabalho que prevaleceu nos anos 1970, para focar na “dependência”, estrutura familiar, gravidez na adolescência e o tamanho, forma e cultura da

³⁹⁶ Idem, p.257.

“underclass” urbana³⁹⁷. O conceito de “dependência” fez do recebimento do benefício de bem-estar uma patologia pessoal, algo difícil de escapar (um vício), igualando bem-estar a uma ofensa quase criminal.

Enquanto se ajustava à mudança na agenda, o conhecimento sobre pobreza testemunhou uma severa erosão da rede de proteção básica, bem como a ampliação das iniquidades criadas pelos esforços da administração para introduzir austeridade fiscal pelo desvio e redução de recursos para os pobres ao lado da criação de novos parâmetros de seleção e condicionalidades.

O consenso em torno do bem-estar que foi constituído nos anos 1980 cresceu junto com uma inseparável combinação de redução das políticas sociais, realinhamento ideológico e novo conhecimento sobre pobreza que moveu os experts liberais consideravelmente para a “nova” direita.

A questão que diferencia esse debate do ocorrido nos anos 1960 e 1970 é o fato de não saber como simular o aumento dos níveis de crescimento e de emprego para tentar encaixar os pobres nos circuitos de produção de valor. A questão, mais uma vez, não era em que medida o baixo crescimento e o desemprego estavam causando a pobreza, mas em que medida as mudanças estruturais de longo prazo da economia fariam do crescimento convencional e das medidas de capital humano respostas anti-pobreza adequadas.

Os esforços nesse sentido vinham dos economistas de esquerda norte-americanos que investiam em termos como estagnação econômica, alto índice de desemprego, desigualdade crescente, declínio das oportunidades de trabalho e mudança econômica estrutural³⁹⁸. Nessa perspectiva, a chave para entender a desigualdade e o declínio dos salários dos anos 1970 e 1980 era o colapso do consenso do II pós-guerra entre gerenciamento e trabalho, uma barganha que assegurou aos trabalhadores crescentes salários, ganhos corporativos altos, estabilidade no emprego, benefícios sociais baseados no trabalho, combinado a um welfare state residual (uma rede mínima mas estável de proteção social governamental do New Deal) e a dominância dos Estados Unidos na economia internacional. O declínio desse ciclo virtuoso começou nos anos 1970 e continuou nos anos

³⁹⁷ O *Family Support Act*, de 1988, e o programa *Job Opportunities and Basic Skills Training* (JOBS) são exemplos de medidas pragmáticas que trouxeram as idéias de welfare como estratégia.

³⁹⁸ Barry Bluestone, Bennett Harrison, Robert Kutner, David Gordon são alguns nomes que representam essa vertente. O’CONNOR, Alice, 2001. Op. Cit, p.262.

1980, e como resultado obteve-se o colapso dos salários da classe média e dos trabalhadores em geral, acompanhada da polarização de renda e riqueza – vista não como produto de um rearranjo em função das mudanças nas habilidades e ocupações, mas como consequência do dismantelamento dos arranjos políticos e institucionais que sustentavam uma força de trabalho próspera.

A partir do final dos anos 1980, os analistas de viés estrutural passaram a investir no debate sobre pobreza, influenciados pelo conceito limitado e altamente estigmatizado da figura do pobre. Até que, na entrada dos anos 1990, os economistas liberais e de esquerda chegaram a um tipo de “consenso” dos fatos, senão um acordo de interpretação sobre o aumento da desigualdade e o declínio de salários para os trabalhadores não formalmente educados. Nesse “acordo”, todos os fatores estruturais citados compunham fatores de aumento da desigualdade, mas faltava incorporar as questões de gênero e raça³⁹⁹.

O termo “underclass”, então, passou a ser usado para descrever um grupo isolado de pessoas pobres da sub-classe trabalhadora, cujas vidas eram diferentes não apenas da maioria dos americanos, mas da maioria que já havia experimentado a pobreza.

Outro fator a ser considerado tem a ver com as vastas mudanças na organização social do conhecimento sobre pobreza que veio ocorrendo desde meados dos anos 1960 e que nos anos 80 já havia estabelecido uma vasta rede de instituições e fundações que se tornaram uma verdadeira “indústria sobre pobreza” e que passou a estudar a “underclass”,⁴⁰⁰.

Em 1992 elegeu-se o Presidente Clinton, um defensor das reformas baseadas no “novo consenso” em torno do bem-estar dos anos 1980. Como um líder “novo Democrata” abraçou a institucionalidade que o conhecimento sobre pobreza ajudou a forjar, enfatizando o *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (Ato de Reconciliação da Responsabilidade Individual e Oportunidade de Trabalho), de 1996, continha a promessa de acabar com o padrão de bem-estar como era conhecido até então. Os pesquisadores liberais que desenharam a proposta de bem-estar da campanha de Clinton colocaram a “dependência” de longo prazo como a raiz do problema do bem-estar, cuja

³⁹⁹ Idem, p.263.

⁴⁰⁰ O Program for Research on the Urban Underclass do Social Science Research Council (SSRC), lançou um programa de 6 milhões de dólares financiado pela Rockefeller Foundation em 1987-88, o que redirecionou todo o debate sobre pobreza em direção à dependência e à “underclass”. Ibidem, p.277.

solução estaria numa mudança de sentido nas políticas que, ao invés de aliviar a pobreza com acesso a subsídios assistenciais, deveria promover o trabalho e a auto-suficiência individual. Assim, conseguiu-se acomodar a retórica conservadora do governo minimalista com responsabilidade individual, benevolência do mercado e focalização do bem-estar e de seus recebedores.

O Ato de 1996 acabou com a garantia federal existente desde o New Deal de assistência às famílias com crianças, impondo mandatos restritos e limites de tempo e elegibilidade, devolvendo radicalmente a responsabilidade do alívio da pobreza aos estados e municípios.

Alguns slogans da campanha de Clinton – “*end welfare as we no it*”; “*two years and you’re off*”; “*make work pay*” – exibem claramente as prioridades incorporadas no Ato de 1996. A reforma prometida por Clinton de dar um fim ao bem-estar como conhecemos era um pacote pré-fabricado, uma adaptação politicamente ambígua de medidas anti-pobreza que já vinham sendo propostas desde o governo Reagan. A idéia central era de que o trabalho seria a melhor alternativa de pagamento pelo bem-estar se as pessoas pobres seguissem as regras estabelecidas. Com isso, ações de “não-bem-estar” para ajudar aos pobres atingir “auto-suficiência” caracterizavam uma combinação rigorosa para focalizar a assistência em crianças órfãs ou sem referências familiares e não mais às famílias de trabalhadores pobres, caracterizando um retrocesso da ação pública na área da assistência⁴⁰¹.

O Ato de 1996 percorria o caminho pavimentado pelas mudanças que a legislação já havia realizado, criando limites de tempo e outras medidas punitivas como parte de trabalho neoliberal de extirpar a “dependência”, desagregando-a dos problemas estruturais pelos quais passava o mercado de trabalho. Benefícios significativos para os trabalhadores de baixa renda com crianças foram extintos sob a justificativa de que essas famílias eram dependentes de “longo prazo”, e passaram a ser tratados como um segmento populacional separado e um alvo independente para as reformas comportamentais punitivas.

A combinação básica de programas era composta por uma complementação de renda temporária adicionada a um conjunto de iniciativas de educação, treinamento, serviços de informação de emprego, assistência aos empregados sem experiência ou recém

⁴⁰¹ Ibidem, p.286.

contratados, para melhorar suas chances de se tornar força de trabalho paga. A promessa era de que, no máximo em dois anos, esses “recebedores” teriam se tornado auto-suficientes, construindo seus próprios aportes de renda e bem-estar via mercado.

As reformas, contudo, não conduziram o conhecimento sobre pobreza a uma mudança substantiva de sentido. As pesquisas continuaram a concentrar sua atenção no comportamento e nas características dos pobres.

A tradição liberal da política social americana e a centralidade do combate à pobreza que a acompanha, observáveis pela história da própria dinâmica econômica americana e pelo desenvolvimento de seu mercado de trabalho capitalista, demonstram que o caminho percorrido pelas políticas sociais norte-americanas e as concepções que seguiram daí serviram de fonte de inspiração e de base para novas construções ideais sobre como promover bem-estar social, assegurando lugar central para o alívio da pobreza no debate sobre política social na atualidade. Essas formas de interpretação da pobreza e de suas formas de enfrentamento não ficaram retidas em território norte-americano. Seu eco ganhou notoriedade nas pesquisas e recomendações dos organismos multilaterais para a periferia capitalista, compondo mote central das agendas que agora incluíam a “face humana” do ajuste.

A nova estrutura intelectual internacional foi consolidada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD, que possibilitou coerência entre o pensamento e as práticas dos organismos multilaterais, particularmente o Banco Mundial, cuja estratégia dual para alívio da pobreza era, com efeito, um compromisso que combinava focalização nos pobres e empréstimos para promoção de bem-estar com uma ênfase na importância do crescimento e reforço dos mecanismos de mercado.

A lógica teórica que definiu a dependência de longo-prazo e o comportamento individual como problemas centrais na condução da reforma dos esquemas de bem-estar norte-americanos dispensava a noção de direito em favor da idéia de responsabilidade individual para alcançar as habilidades necessárias para trabalhar num mercado de trabalho de baixos salários e de condições sociais precárias, qual seja, qualquer tipo de trabalho, qualquer salário, quaisquer condições de empregabilidade são melhores do que ficar subordinado ao suporte dado pelos esquemas de bem-estar.

A traquinagem montada pelos “experts”, dentro e fora dos organismos multilaterais, permitiu subordinar a busca do bem-estar ao combate à pobreza, voltado para os “inabilitados” ou para aqueles que necessitam de “habilitação”. E a reorientação da agenda norte-americana foi importante ferramenta para conferir mais poder político ao conhecimento científico que se tornou um dos principais instrumentos para desenvolver uma lógica internacional de alívio da pobreza a partir de critérios conceituais de responsabilização individual e capacitação pessoal.

Observa-se, portanto, que a entrada do combate à pobreza como prioridade na agenda social mundial, como direção político-estratégica das reformas das políticas sociais, configura uma forma de enfrentamento da questão social que possui um forte teor de “americanização” da proteção social.

A combinação de Thatcher e Reagan simbolizou uma mudança na ideologia econômica do período em escala internacional e as mudanças no Banco Mundial acompanharam as tendências globais. Desde maio de 1979, quando McNamara incluiu no discurso realizado na Conferência da UNCTAD, em Manila, a idéia de que o Banco deveria fazer empréstimos para ajustes estruturais para facilitar as reformas dos países em desenvolvimento, a influência da ortodoxia neoliberal já pairava sob o ambiente intelectual do Banco⁴⁰².

O período de 1981 a 1986⁴⁰³ se caracterizou como um período de empréstimos para ajustes estruturais, que logo seriam suplementados pelos “*Sector Adjustment Lending Programs*” (SECALs), os quais condicionavam os programas de empréstimos às agendas macropolíticas.

Dada a nova onda de ortodoxia econômica neoliberal que foi sendo construída nas comunidades acadêmicas que cercavam o Banco, o esquema de empréstimos para ajustes passava a ter um duplo sentido: induzir as reformas nos países em desenvolvimento com o sentido ideológico hegemônico e angariar apoio político e econômico dos membros doadores para fortalecer o Banco política e financeiramente, haja vista que pairava uma

⁴⁰² STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco. The World Bank as a “Intellectual Actor”. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank History: its first half century*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997. Volume II: Perspectives, p. 22.

⁴⁰³ McNamara sai da presidência do Banco em 1981 e é substituído por W. Clausen, que permanece como presidente até 1986. Depois, seguiu-se Barber Conable (1986-1991) e Lewis Preston (1991-1995), ocasião em que a agenda do Banco já tinha a pobreza como objetivo central.

insatisfação com a forma com a qual o Banco vinha conduzindo os projetos de empréstimos, falhando em motivar os governos a realizar reformas macropolíticas e econômicas, especialmente em países com déficits nas balanças de pagamentos, o que o FMI vinha fazendo com sucesso.

Quando Tom Clausen substituiu Robert McNamara como presidente em 1981, o tema da pobreza, que vinha vacilando, foi abruptamente emudecido nos discursos e declarações oficiais e nos processos decisórios do Banco⁴⁰⁴, só reaparecendo em 1987 quando ganhou notoriedade nos debates fora do Banco e ganhou inclusive centralidade a partir do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990. Em 1991, o “combate à pobreza” foi pronunciado como objetivo a ser alcançado pelo Banco.

O curso de mudanças que vinha acontecendo em direção do reforço do alívio da pobreza, por meio de investimentos e políticas públicas que trabalhassem diretamente com os pobres, ficou no ostracismo entre 1982 e 1987, período em que os empréstimos caracterizaram preocupação estreitamente ligada à estabilização econômica, pois a instabilidade financeira crescente nos anos 1970 ofuscou a preocupação com a pobreza. Quando os empréstimos para o combate à pobreza voltaram a dar o tom do discurso do Banco, a ênfase foi dada no bem-estar a curto prazo e em investimentos nos recursos humanos, especificamente subsidiado pela teoria do capital humano, no sentido de complementar os esforços de estabilização⁴⁰⁵.

A agressividade da política do Tesouro Americano, que permanecia pouco simpático, ou mesmo hostil, às tendências de “investimentos de bem-estar” por parte do Banco, reforçaram a posição de Clausen em diminuir o tom retórico de preocupação com a pobreza⁴⁰⁶, coincidindo com a posição do governo Reagan de diminuir a assistência para o desenvolvimento na política externa do país.

⁴⁰⁴ Quando Margaret Thatcher tomou posse como primeira ministra britânica em 1979, Ronald Reagan em 1980, e Helmut Kohl em 1982, o Comitê de Gerenciamento do Banco sinalizou uma diminuição substantiva do comprometimento com a causa da pobreza. STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco, 1997. Op. Cit., p.338.

⁴⁰⁵ Idem, pp.331-32.

⁴⁰⁶ A escolha de Clausen por Anne Krueger, uma economista conservadora, para substituir Hollis Chenery como economista chefe, contribuiu tanto em substância como em aparência para o decréscimo dos estudos sobre pobreza. Krueger não fez cerimônia quanto à sua agenda ideológica, que coincidia com a orientação administrada pelo mercado do governo Reagan. Questões sobre desigualdade e pobreza não foram proeminentes na sua agenda de pesquisa. Ibidem, pp.338-39.

Condições sociais e políticas dos países que requeriam empréstimos passaram a ser periodicamente mencionadas nos programas de empréstimos. Em 1984, o documento de revisão de renovação do pedido do México referiu-se ao desemprego como um perigo para a sustentabilidade política das reformas. Preocupações com a “estabilidade social contínua” também foram citadas no caso da Indonésia em 1983 e 1985, enfocando discussões sobre equidade, discriminação étnica, corrupção e desemprego. Também em 1984, um texto de discussão interna do Banco sinalizou o crescimento do desemprego e de distúrbios sociais como um dos maiores problemas dos países em desenvolvimento nos anos vindouros. Em 1985, a pobreza e o desemprego já eram questões centrais para estabilidade do ambiente político corrente. Isso tornou imperativo o monitoramento do impacto social dos programas de ajuste, particularmente quando causavam grande volatilidade no ambiente político⁴⁰⁷.

O retorno ao combate à pobreza teve início com o reforço dos empréstimos para reformas sociais de emergência – crises de fome coletiva, terremotos, ciclones, enchentes, mazelas oriundas de guerras locais etc. - e “necessidades básicas” – tais como programas nutricionais e de distribuição de alimentos. Os *Emergency Recovery Loans* (ERLs) tornaram as operações do Banco mais “sociais”, caracterizando uma evolução na política operacional do Banco entre 1981 e 1990 em direção à área social sob justificativa distinta dos critérios produtivos, especialmente durante 1985 e 1986, com um sentido mais retórico do que por representação no volume de empréstimos⁴⁰⁸.

O Banco sob a administração de Clausen apoiou e ajudou a desenvolver aquilo que viria a se tornar um novo paradigma para o alívio da pobreza nos anos 1990. Enquanto nos anos 1970, o Banco pensou em prover os pobres de meios físicos produtivos, a nova aproximação enfocava as necessidades de bem-estar a partir do investimento em recursos humanos, em “capital humano”. Durante toda a década de 1980, o Banco foi construindo um compromisso com os empréstimos ditos “sociais” – especialmente nas áreas de educação, saúde, nutrição e planejamento familiar – e, simultaneamente foi moldando o foco desses serviços nos mais pobres⁴⁰⁹. Evitando um apelo ao fomento do bem-estar ou ao

⁴⁰⁷ Ibidem , p.344.

⁴⁰⁸ Ibidem, p.342.

⁴⁰⁹ Alguns dados são esclarecedores: a aceitação da importância da escolaridade básica e primária, que atingiu 4% de todos os empréstimos para educação em 1970-1974 e chegou a 14% entre 1975-1979, enquanto os relatórios de 1978 e 1980 encorajavam buscar a articulação entre equidade e benefícios da produtividade pela educação rural e das mulheres. O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1980 já demonstrava tal

uso da linguagem da equidade e distribuição, o Banco, na segunda metade dos anos 1980, abriu as portas para as reformas sociais enfatizando suas virtudes produtivas, sob um forte apoio expresso pelos Estados Unidos, Inglaterra e a maioria dos países membros, no sentido de salientar a educação básica e a capacitação como mecanismos louváveis para o desenvolvimento.

Pesquisadores logo trataram de encontrar claras evidências de que educação e saúde básicas eram diretamente produtivas. Seus argumentos serviram para erodir a pré-concepção de que os empréstimos sociais eram necessariamente “distributivos” e “custosos”.

Os projetos sociais foram descobertos como uma importante ferramenta para a ocasião e se tornaram uma alternativa para tornar os possíveis países tomadores de empréstimos mais amigáveis num cenário de austeridade financeira, pois serviram para legitimar os programas de ajuste, e junto com eles, os objetivos de produtividade e crescimento, sob a justificativa do combate à pobreza.

Em maio de 1987, um simpósio realizado em Helsinki discutiu o tema “O Banco Mundial abandonou seu foco de Alívio da Pobreza?” como efeito de uma onda de críticas ao Banco por parte da opinião pública que vinha crescendo desde 1985, muitas delas centradas nas medidas econômicas austeras que formavam o núcleo das políticas de ajuste estrutural. A maior objeção veio do Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), que publicou uma coleção de papers, intitulada “Ajuste com uma Face Humana”, composta por estudos de casos que demonstravam uma piora dos indicadores de saúde, educação, emprego e renda nos países que estavam passando por reformas macroeconômicas orientadas pelo FMI e Banco Mundial.

Os fatos coincidiram com a sucessão de Clausen por Barber Conable que, em setembro de 1987, redirecionou formalmente as ações do Banco para a “luta contra a pobreza”⁴¹⁰. A maior parte de suas atividades nos dois primeiros anos do mandato como

preocupação ao incorporar um conceito mais amplo de desenvolvimento centrado nas pessoas como um importante complemento para as aproximações até então realizadas no alívio da pobreza, argumentando que o objetivo da produtividade deveria ser balanceado com bem-estar. O argumento era centralizado no potencial produtivo que uma população saudável e melhor escolarizada poderia oferecer, afirmando que a educação, saúde e nutrição eram, em si, “fins do desenvolvimento”. Ibidem, pp. 344-45 e 347.

⁴¹⁰ Diante disso, Conable, nesse ano, deslanchou um programa direcionado para o combate à pobreza na África - o *Social Dimensions of Adjustment Program* - cujo objetivo era fortemente conceitual além de criar metodologias e formar bancos de dados para desenvolver programas focalizados na região, ao mesmo tempo

presidente do Banco foi visitar os países em desenvolvimento, o que ajudou a estreitar laços com os tópicos sociais que estavam sendo desenvolvidos na agenda de debate da região. Esse período foi marcado pelo aumento dos empréstimos de alívio de emergência.

Também em setembro de 1987, ONGs internacionais registradas na ONU com representação de associações civis e opinião pública dos países do norte (Canadá, países nórdicos e Europa central e ocidental), organizaram uma conferência para a imprensa onde apresentaram uma carta que clamava por um aumento nos esforços de combate à pobreza por parte do Banco, que foi acompanhada de assinaturas de 153 membros do Congresso Americano e 40 senadores norte-americanos. O envolvimento das ONGs foi ilustrado em janeiro de 1991 num paper sobre política pública que foi submetido à diretoria do Banco – “*Assistance Strategies to Reduce Poverty*” –, e em seu conteúdo estava a idéia de parceria com as representações da “sociedade civil” para a empreitada do combate à pobreza⁴¹¹.

Em fevereiro de 1988, as discussões sobre os programas de alívio da pobreza se tornaram mais significativas no setor de trabalhos econômicos, que supervisionava e preparava os projetos que subsidiavam os empréstimos. Incorporando os propósitos de combate à pobreza, elevou rapidamente o patamar da pobreza e das formas de combatê-la na agenda de pesquisas do Banco durante 1989, concordando e reforçando a escolha da pobreza como principal tema do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990. Em maio de 1988, os membros do Comitê Político da Presidência recomendaram ações para identificação e implementação de um “núcleo duro de programas de combate à pobreza” em cada país, consistindo de uma série de estratégias e operações cujo objetivo principal e imediato era o alívio da pobreza extrema, ao lado de empréstimos orientados para o combate à pobreza, ampliando o programa de empréstimos para ajuste estrutural vinculado ao combate à pobreza. Essas duas inovações foram acompanhadas pela composição de um fundo adicional, o *Special Poverty Fund*, que subsidiava a criação dos Fundos Sociais de Emergência e dos Programas de Ação Social, conhecidos de forma geral como “*safety nets*” (redes protetoras)⁴¹².

em que “ensinava” aos governos africanos, a executar e pilotar tais programas. Essa iniciativa enfatizou a integração do bem-estar social aos objetivos de geração de renda, com apoio dado, em grande parte, pelo governo francês e pelo PNUD que construiu escritórios regionais e, em 1990, já estava alojado em 129 países africanos. Ibidem, p.364.

⁴¹¹ Ibidem, p.366.

⁴¹² Ibidem, p.362.

A mudança estratégica foi acompanhada da necessidade de construção de uma nova estrutura intelectual que conciliasse a sustentabilidade financeira do Banco, reafirmasse a busca pelo ajuste econômico, crescimento e liberdade dos mercados e os associasse ao renascimento dos empréstimos orientados ao combate à pobreza. A necessidade dessa armação intelectual já se fazia presente nos debates e publicações teóricas que expressam os esforços intelectuais do Banco em 1987 e 1988.

A nova estrutura intelectual foi cristalizada no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, cujas bases teóricas (particularmente radicadas na teoria do desenvolvimento humano), possibilitaram coerência ao pensamento e às práticas do Banco.

O Relatório do Banco Mundial de 1990 afina-se com o conteúdo do RDH de 1990, embora a definição de pobreza – entendida como “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” - não seja idêntica⁴¹³. Sua estratégia dual para alívio da pobreza estava centrada no compromisso que combinava focalização nos pobres e empréstimos com uma ênfase na importância do crescimento, expresso numa operacionalidade para os novos “projetos de combate à pobreza”, que encontraram solução nos empréstimos para ajuste das redes de proteção e de investimento em recursos humanos (capacitação).

Nesse sentido, a estratégia metodológica do Banco, após avaliar o padrão de vida mínimo a partir do consumo e identificar as “incapacidades”, era fomentar a criação de políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos, ou seja, o papel do Estado é propor políticas focalizadas de investimento em “capital humano”, ao lado de investimentos estatais em saúde e educação para os pobres.

Uma teoria nova e mais desenvolvida sobre casos empíricos de combate à pobreza havia sido construída ao longo dos anos 1980, alterando e refinando o conceito originalmente estabelecido de capital humano dos anos 1950-60, o qual, então, afirmava que a educação era um investimento com grande, e até mesmo extraordinário, retorno. Esse conceito foi estendido, de forma mais flexível, aos investimentos em nutrição, saúde e planejamento familiar. Apesar da vigorosa argumentação econométrica e regressões estatísticas, o argumento de que a educação, saúde e outros gastos sociais tinham grandes

⁴¹³ UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: *Revista de Sociologia Política*, nº 23, Curitiba, nov.2004, pp.55-62.

taxas de retorno foi, ao final, aceito. Havia, então, a necessidade de uma aproximação inovadora para os empréstimos de alívio direto à pobreza, que avançasse em relação às experiências práticas de desenvolvimento rural e urbano dos anos 1970 organizados pela equipe de McNamara⁴¹⁴.

Isso veio com uma nova definição da pobreza centrada nas capacidades dos indivíduos e não mais nos critérios de renda e redistribuição. Com isso, a retórica do combate à pobreza estava composta e passou a ser ressaltada como objetivo central a ser atingido pelo Banco, o que funcionou como um dispositivo para refrear uma insatisfação generalizada com um quadro social descontrolado e, ao mesmo tempo, impor o critério econômico, pois a preocupação com o meio-ambiente, o papel das mulheres no desenvolvimento e outros objetivos sociais passaram a ser vistos como instrumentos para aumentar a renda – através do mote do combate à pobreza – do que como fins em si mesmos.

Os Relatórios de 1990, 1991 e 1992 organizaram a agenda de debate para os anos 90. O Relatório de 1991 apresenta um sumário útil de uma tendência de pensamento emergente nas academias anglo-saxãs – talvez um tipo de consenso teórico – sobre o papel apropriado do Estado nas atividades de desenvolvimento humano, desenvolvimento de infra-estrutura e promoção de um setor privado ativo e competitivo apoiado por intervenção burocrática. Também mostra uma fuga da economia política que pode ser observada nos relatórios precedentes⁴¹⁵.

O relatório anual do Banco de 1995 afirma que o Banco tinha como propósito central promover o progresso social e econômico das nações em desenvolvimento ajudando-as a aumentar a produtividade, funcionando como um parceiro para reforçar a economia, expandir mercados e melhorar a qualidade de vida das pessoas, especialmente os mais pobres. No relatório de 1996, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável aparecem como objetivos centrais ao lado do documento, do mesmo ano, “*Social Development and Results on the Ground*”, que demandava pelo recrutamento em larga escala de cientistas sociais ou “profissionais não-economistas”, para melhorar seu

⁴¹⁴ STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco, 1997. Op. Cit, p.370.

⁴¹⁵ Idem, 577.

envolvimento operacional e responsabilidade social previstos pela nova agenda social de combate à pobreza.

Segundo Ugá, o Relatório do Banco Mundial de 2000-2001 traz a pobreza sob um ponto de vista um pouco diferente: “enquanto o relatório de 1990 avaliava a pobreza [ainda] pela variável ‘renda’, priorizando o seu lado monetário, o relatório 2000-2001 considerou-a como um fenômeno multifacetado, decorrente das múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco”⁴¹⁶.

No documento mencionado jaz a “teoria do desenvolvimento humano”, presente nos relatórios da PNUD desde 1990, cuja fonte teórica principal são as idéias de Amartya Sen. Dessa forma, “a estratégia proposta pelo relatório 2000-2001 tem como tema central a expansão das *capacidades humanas* das pessoas *pobres* [...], recorrendo-se à noção de Sen de “desenvolvimento como liberdade”⁴¹⁷.

De acordo com Ugá, é possível identificar uma “teoria” social implícita nas estratégias do Banco, expressa em seus relatórios, que sugere um tipo específico de política social que serve como resposta a um modelo de sociedade característico da atual configuração societária globalizada, cujo “mundo do trabalho” é composto por dois tipos de indivíduos: o competitivo, capaz de atuar livremente no mercado para gerar renda, e o incapaz, que está fora ou não consegue se inserir no mercado.

Nesse construto teórico, o conceito sociológico de pobreza carrega essa racionalidade da “capacidade/incapacidade” e as respectivas estratégias de enfrentamento conformam um padrão de política social voltado exclusivamente para a compensação. Assim, o combate à pobreza no Banco Mundial refere-se a um conjunto de ações para “transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de “capital humano” (no relatório de 1990) ou de “capacidade humana” (no relatório de 200-2001)”⁴¹⁸.

O Banco Mundial, portanto, embora não tenha sido criado como uma instituição para criação e disseminação de idéias, incorporou, ao longo de sua trajetória, o

⁴¹⁶ UGÁ, Vivian Dominguez, 2004. Op. Cit., p.59.

⁴¹⁷ Idem, p.60.

⁴¹⁸ Ibidem, p.60.

aconselhamento intelectual como parte de suas atividades. As políticas de empréstimos tiveram a teoria econômica aplicada como base de sua estrutura intelectual, particularmente voltada aos países em desenvolvimento⁴¹⁹. A agenda intelectual do Banco variou ao longo do tempo e a preocupação com o alívio da pobreza vem aparecendo nos debates desde os anos 1970, mas também não permaneceu pensada da mesma forma ao longo dos anos.

A influência do Banco no debate contemporâneo sobre pobreza e política social é profunda e pode ser reconhecida pelo volume de receitas investido em pesquisas, além da vinculação das idéias aos empréstimos. O “agir intelectual” do Banco, muito mais que criar idéias, refere-se ao estímulo, disseminação, promoção e aplicação de teorias por meio das atividades operacionais e assistência técnica, exercendo influência intelectual considerável nos diálogos sobre políticas públicas e condução das agendas macropolíticas dos governos.

Sob tal perspectiva, considera-se a generalização de um novo padrão e formato de política social, cuja centralidade do combate à pobreza advém, em sua maior parte, de esforços empreendidos pelo Banco Mundial para definir as prioridades e o que é relevante nas agendas dos governos em torno do bem-estar e desenvolvimento, assunto desenvolvido no item que se segue.

4.6 – A nova forma da política social: desenvolvimento humano e combate à pobreza

Segundo Werneck Vianna e Bartholo Jr., “desenvolvimento é uma noção moderna, que passa a frequentar o vocabulário dos pensadores após profundas mudanças operadas no Ocidente, com a expansão das atividades mercantis e, sobretudo, com o advento da indústria. Pois foi, então, que o próprio sentido de mudança pode ser mais fortemente percebido, na medida em que o ritmo da vida se acelerou, e o mundo deixou de ser apreendido como estático. A idéia de provisoriedade se tornou visível”⁴²⁰.

O desenvolvimento e o crescimento do capitalismo não se processaram em ritmo pacífico. A história, nos dois últimos séculos, mostra crises cíclicas e extravagantes que se sucederam, dominadas ou pela dinâmica interna do regime ou pela intervenção mais ou menos forte de diversos poderes nacionais ou internacionais.

⁴¹⁹ STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco, 1997. Op. Cit, p. 525.

⁴²⁰ WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JUNIOR., Roberto dos Santos. Op.Cit., p.134.

As exigências sociais dessa “nova” civilização trouxeram consigo um forte conteúdo humanista nas concepções de desenvolvimento social que foram sendo construídas. A idéia de dar ao capitalismo uma “face mais humana” não é nova, nem partiu de uma fonte única de pensamento.

Nos anos de 1950, o padre Louis Joseph Lebre⁴²¹ já alertava que a necessidade de provocar um desenvolvimento autêntico se vincularia a um crescimento econômico sadio ou humanista, sendo essencial distinguir o “desviado” ou anti-humano, na verdade mais “aparência de desenvolvimento”. “O crescimento indicado apenas pelo aumento da renda nacional por habitante pode dissimular um enriquecimento dos mais ricos e um empobrecimento e regressão dos mais pobres. Nesse caso não há desenvolvimento. Não há desenvolvimento sem o aumento do nível de vida e do valor humano das camadas mais numerosas e necessitadas da população. Um verdadeiro desenvolvimento é crescimento generalizado de todo ser humano: cada um dos homens e tudo no homem”⁴²².

Para Lebre⁴²³, o desenvolvimento com ganho humano é o verdadeiro progresso da civilidade, uma evolução solidária e harmonizada com os interesses coletivos em que a noção de “desenvolver” um povo ou uma região é uma realidade muito diferente de simplesmente investir para um aumento de renda e riqueza. Essa abordagem coincide com a versão contemporânea de Ignacy Sachs, que acredita que o “verdadeiro desenvolvimento é um crescimento econômico que se traduz em melhoras nos níveis social e ambiental”⁴²⁴.

Para ele, a reflexão sobre desenvolvimento nos padrões atuais começou nos anos de 1940, no contexto de preparação da reconstrução dos países devastados pela guerra e de condução da periferia para níveis de vida compatíveis com o primeiro mundo. A grande onda inicial de avanços conquistados em termos de desenvolvimento foi inspirada na cultura dominante dessa época, que pregava a prioridade do pleno emprego, a importância do Estado de Bem-Estar e a necessidade de planejamento.

Segundo Sachs⁴²⁴, a maior parte da reflexão sobre desenvolvimento realizado nas Nações Unidas ou induzido por esta organização tinha como base implícita o paradigma do

⁴²¹ LEBRET, Louis Joseph. *Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente? Problemas Fundamentais da nossa Civilização*. 2ª ed. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1958.

⁴²² LEBRET, Louis Joseph, 1958. Op. Cit, p.266.

⁴²³ SACHS, Ignacy. Entrevista concedida a Revista *Isto É*, nº 1811, de 25 de junho de 2004 (a).

⁴²⁴ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004 (b).

capitalismo reformado, reconhecendo, no entanto, uma diferença básica entre o funcionamento das economias mais e menos desenvolvidas. No último meio século, diz Sachs que a idéia de desenvolvimento evoluiu, tornando-se mais complexa, com a incorporação de sucessivos adjetivos – econômico, social, político, cultural, sustentável – e de novas problemáticas, e que desde os anos de 1970, dois avanços conceituais devem destacar-se: a atenção à questão ambiental (ou ecodesenvolvimento, que depois da Rio-92 foi renomeado desenvolvimento sustentável), e a redefinição dos termos e do exercício efetivo dos direitos humanos, englobando os direitos civis, políticos e cívicos, além dos econômicos, sociais e culturais, sem mencionar os direitos coletivos ao desenvolvimento, à autodeterminação, ao ambiente, etc.

Embora concorde que os direitos sejam indivisíveis, Sachs defende um *status* especial ao direito ao trabalho, especialmente porque num mundo de economia globalizada e em processo de acelerada inovação tecnológica grande parte dos ajustes cai sobre o emprego, principal forma de inclusão numa sociedade de mercado, na qual a atual dinâmica de crescimento não é geradora de emprego. “Não acredito que se possa atacar o problema do emprego unicamente pela taxa de crescimento da economia [pois] é óbvio que não haverá mais emprego sem crescimento, mas a recíproca não é verdadeira”⁴²⁵.

Carlos Lopes, coordenador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil⁴²⁶, tem uma visão semelhante sobre a relação crescimento/emprego. Segundo ele, em quase todos os países desenvolvidos o desemprego é um problema estrutural, pois mesmo com crescimento e desenvolvimento os empregos não são gerados. “Hoje o emprego é criado quando faz parte da política pública de crescimento, e não como consequência dela”⁴²⁷.

Nesse sentido, o principal dilema do desenvolvimento contemporâneo centra-se na questão da inclusão social, que, acima de tudo, deve ser uma “inclusão justa”, entendida como apropriação efetiva da totalidade de direitos humanos. Sachs defende, por isso, um paradigma de desenvolvimento incluyente, o qual requer que sejam a criação de condições de garantia do exercício dos direitos, sendo a principal delas a de trabalho decente para

⁴²⁵ SACHS, Ignacy. Op.Cit, 2004 (a).

⁴²⁶ Na ocasião da entrevista.

⁴²⁷ LOPES, Carlos. Entrevista concedida à Revista *Isto É*, 1817, de 4 de agosto de 2004.

todos⁴²⁸, de sorte que a lacuna que se apresenta hoje parece estar justamente aí: na conceituação e tradução de possíveis políticas que garantam um desenvolvimento social incluyente, ou seja, que efetive direitos humanos.

No que se refere aos direitos sociais - as políticas de proteção social - vários impasses se colocam. Os principais estão ligados à concepção de desenvolvimento social que aparece hoje como *mainstream*: a do PNUD, cujo índice de medição – o IDH – é utilizado pelo Banco Mundial. “Em 1990, chegou o momento para uma abordagem ampla da melhoria do bem-estar humano, cobrindo todos os aspectos da vida humana, para todas as pessoas, tanto nos países de rendimento elevado como nos países em desenvolvimento, quer agora, quer no futuro. Foi muito além do desenvolvimento econômico, estritamente definido, para cobrir o desenvolvimento completo de todas as escolhas humanas. Enfatizou a necessidade de pôr as pessoas – as suas necessidades, as suas aspirações e as suas capacidades – no centro do esforço de desenvolvimento. E a necessidade de afirmar a inaceitabilidade de quaisquer enviesamentos ou discriminações, seja por classe, sexo, raça, nacionalidade, religião, comunidade ou geração. O desenvolvimento humano tinha chegado”⁴²⁹.

Segundo Werneck Vianna e Bartohlo Jr.⁴³⁰, tal concepção de desenvolvimento social é construída tendo como referência o contexto de reconhecimento dos efeitos da globalização, nos anos de 1980 e 1990, sobre as condições de vida das populações mais pobres. O seu núcleo propagador encontra-se, essencialmente, nas agências internacionais de crédito e nos organismos multilaterais e, embora com respaldo teórico questionável, essa concepção apresenta indicadores precisos (ainda que discutíveis) para medir o desenvolvimento social.

O reforço de tal concepção no contexto contemporâneo está ligado ao reconhecimento de que as mudanças no cenário econômico e político mundial, nas últimas décadas, afetaram profundamente as economias periféricas, pois aos males histórico-estruturais somaram-se as conseqüências do cenário internacional. Além disso, entram em pauta as políticas de ajuste, com o objetivo de implementar reformas estruturais nas

⁴²⁸ SACHS, Ignacy. Op.Cit, 2004 (b).

⁴²⁹ STREETEN, Paul. Dez Anos de Desenvolvimento Humano. In: Relatório de Desenvolvimento Humano, PNUD, 1999, p.16.

⁴³⁰ WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JUNIOR, Roberto dos Santos, 2001, Op.Cit.

economias do Terceiro Mundo que promovessem a recuperação das finanças públicas, tendo sido, contudo, extremamente regressivas do ponto de vista da proteção social, o que ficou evidente no final dos anos de 1980 com a piora dos indicadores sociais⁴³¹.

Diante do fracasso das medidas anteriormente tomadas e suas conseqüências negativas, um novo elemento, agora político, se incorpora às propostas de ajuste. As recomendações passam a absorver as formulações do UNICEF, na direção de fornecer uma “face humana” aos ajustes, e as do Banco Mundial, no sentido de implementar medidas de focalização e privatização das políticas sociais.

A “face mais humana” é definida pela ênfase na aquisição de atributos pessoais pelos indivíduos, pois o desenvolvimento social se percebe como aumento de liberdade individual pelo incremento de oportunidades singulares. Isso se delineia, no relatório sobre o desenvolvimento, como um processo de ampliação das escolhas pessoais, que produz situações sociais nas quais se ampliam as escolhas individuais, alcançando-se, assim, níveis de vida coletiva mais elevados. “O desenvolvimento humano é o processo de alargamento das escolhas das pessoas – não apenas as escolhas entre detergentes diferentes, canais de televisão ou modelos de carros, mas as escolhas que são criadas pela expansão das capacidades e do funcionamento humano – o que as pessoas fazem e podem fazer na sua vida.”⁴³².

As escolhas que o indivíduo pode fazer são, em princípio, infinitas e diversificadas. Mas, segundo o relatório, três delas se vinculam a todos os seres humanos, independentemente de onde ou como vivem, pois são escolhas básicas que todo indivíduo *necessita* fazer: ter vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e acessar os recursos imprescindíveis a uma vida digna.

“Em todos os níveis, algumas capacidades são essenciais para o desenvolvimento humano, sem as quais muitas escolhas na vida não estariam disponíveis. Essas capacidades são: ter uma vida longa e saudável, ter conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno – e estão refletidas no índice de desenvolvimento humano. Mas há muitas escolhas adicionais que são valorizadas pelas pessoas. Estas incluem liberdade

⁴³¹ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, novembro/2000; SOARES, Laura Tavares. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. RJ: UFRJ, 1999.

⁴³² STREETEN, Paul. Op.Cit., p.16.

política, social, econômica e cultural, um sentido de comunidade, oportunidades para ser criativo e produtivo, dignidade e direitos humanos. Contudo, desenvolvimento humano é mais do que obter estas capacidades; é também um processo de as perseguir de forma equitativa, produtiva e sustentável.”⁴³³.

O desenvolvimento humano se apresenta como um processo amplo, na medida mesma em que supõe que desenvolver é algo mais que apenas o aspecto econômico. Segundo Werneck Vianna e Bartholo Jr. (2001), o desenvolvimento humano “não só *não decorre* do desenvolvimento econômico como *não* tem por objetivo redefinir a posição de (certos) indivíduos na estrutura econômica. Ele é entendido, em parte, como capacitação econômica (a renda), mas principalmente como capacitação psicossocial”⁴³⁴.

O que chama a atenção desses dois autores é que nas concepções tradicionais o desenvolvimento era pensado como um processo para atingir grupos, coletividades, totalidades. Nesse viés, o alvo são os indivíduos, a meta é a ampliação da liberdade de escolha individual e o bem-estar coletivo deriva das escolhas individuais. Esse conjunto de idéias sugere que o desenvolvimento não é mais um conjunto de ações designado para mudar as estruturas, mas para criar condições de ampliar as escolhas individuais.

“Nas concepções de desenvolvimento anteriores, em especial nas que foram formuladas tendo em vista o panorama das nações periféricas, a produção do desenvolvimento social dependia de ações abrangentes do Estado, no intuito de mudar as estruturas (a industrialização, a redistribuição da riqueza, a montagem de sistemas públicos de educação, saúde, etc.). Na concepção de desenvolvimento social como desenvolvimento humano, a ação abrangente do Estado é substituída por ações pontuais, destinadas a produzir situações, nas quais se ampliam as escolhas individuais.”⁴³⁵.

As implicações disso para a proteção social são muitas. As políticas sociais, cada vez mais, entendidas como assistencialismo, deixam de ser pensadas como um sistema de proteção social universal e passam a ser um amontoado de programas de atendimento aos grupos mais pobres. Aliás, essa concepção de desenvolvimento traz como contrapartida

⁴³³ Idem, p.16.

⁴³⁴ WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira & BARTHOLO JR., Roberto dos Santos. Op.Cit, p.182.

⁴³⁵ Idem, p.183.

aquilo que Draibe denomina “*políticas sociais de nova geração*”⁴³⁶, aqui, particularmente considerados, os programas de combate à pobreza.

Na verdade, a expressão utilizada por Draibe é encontrada em vários autores e nem sempre com o mesmo sentido e, se algumas vezes encerra uma posição de conformismo com o desiderato neoliberal, que implica redução do gasto, focalização nos grupos mais vulneráveis e “despriorização” das políticas de cunho universal, em outras contém um sentido de busca de novas formas de enfrentar os problemas sociais, preservando o caráter universal e conferindo natureza solidária aos novos programas⁴³⁷.

A questão que permanece em aberto é em que medida esses novos esquemas constituem efetivamente “proteção social”, ao velho estilo polanyiano, capazes de dar conta das novas vulnerabilidades e riscos que surgiram como consequência de um conjunto de transformações nas relações econômicas e políticas mundiais, pois o próprio conceito de proteção (beveridgiano) fica comprometido, uma vez que suas bases estão calcadas em definições coletivas e não individuais. Volta-se, assim, a Lebrecht: será esse desenvolvimento realmente humano ou apenas um “simulacro” de desenvolvimento?

4.7 – Direitos Humanos, desenvolvimento e proteção social nos anos 1990

A Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948 foi proclamada numa época em que eram reputados como monopólio dos Estados, aos quais cabiam, “responsabilidades exclusivas para a implementação de tais direitos, não podendo a ONU ir além de sua ‘promoção’”⁴³⁸. As suas formas de implementação estavam estreitamente ligadas à construção de sistemas de proteção social e promoção de bem-estar, até pela própria explicitação da noção de indivisibilidade dos direitos fundamentais⁴³⁹.

Segundo Lindgren Alves⁴⁴⁰, um dos complicadores históricos dos esforços internacionais para a proteção dos direitos humanos, assim como para a do meio ambiente e

⁴³⁶ DRAIBE, Sonia. “Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina — as políticas sociais de nova geração”. SP: NESC/Unicamp, 1996, p. 9.

⁴³⁷ MAURIEL, Ana Paula Ornellas, 2000. Op.Cit.

⁴³⁸ LINDGREN ALVES, José Augusto. Op.Cit., p.182.

⁴³⁹ Em seu artigo 13, a Declaração proclama: “Como os direitos e liberdades fundamentais são indivisíveis, a plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível. O progresso duradouro na implementação dos direitos humanos depende de políticas nacionais e internacionais saudáveis e eficazes de desenvolvimento econômico e social”. Apud LINDGREN ALVES, 2001, p.84.

⁴⁴⁰ LINDGREN ALVES, José Augusto, 2001. Op.Cit.

todos os temas de abrangência global, sempre foi o não-equacionado conflito Norte-Sul. No que se refere aos direitos humanos, tal embate sempre se manifestou de maneira oblíqua, provocando distorções, não só e principalmente em matéria de direitos civis e políticos, mas também no que tange aos direitos econômicos e sociais.

Por ocasião da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, as distorções do conflito estrutural Norte-Sul encontravam-se ainda mais exacerbadas. De um lado, pairava uma visão reducionista que localizava nos países subdesenvolvidos a origem de todos os males e, de outro, uma idéia que se mostrava cada vez mais evidente, por parte dos países de origem anglo-saxã: a construção de novos mecanismos de controle voltados para a proteção dos direitos civis e políticos postulados na tradição liberal e individualista e fortalecidos intelectualmente pelo apoio pós-estruturalista pela noção de “direito à diferença”⁴⁴¹.

Outros fenômenos particulares dos anos de 1990 – exacerbação do “micronacionalismo” em áreas antes pertencentes a Estados socialistas, reemergência do fundamento religioso como fator político de peso, terrorismo, etc – tinham como agravante o desemprego, crescente em todos os continentes. A esse quadro complexo sobrepunham-se novos conceitos e experiências internacionais, originados com o intuito de enfrentar os desafios advindo do pós-Guerra Fria.

Diante disso, em 1993, na Conferência de Viena, a grande preocupação era como garantir proteção e não somente a promoção dos direitos. Os debates em torno dos termos e critérios de proteção são considerados os maiores avanços da Declaração de Viena, que assinalou que “...a comunidade internacional deve conceber formas e meios para eliminar os obstáculos existentes e superar desafios à plena realização de todos os direitos humanos”⁴⁴².

Com universalidade e indivisibilidade reiteradas, a proteção internacional aos direitos humanos passou, apesar das controvérsias, a figurar com certa legitimidade na agenda política mundial, até porque para configurar proteção a idéia de cooperação internacional deve prevalecer sobre a de simples denúncias, como acontecia nos esquemas de monitoramento da ONU durante a Guerra Fria. Outro grande avanço na Carta de Viena

⁴⁴¹ Idem.

⁴⁴² Ibidem, p.105

foi o reconhecimento consensual do direito ao desenvolvimento como universal e inalienável e como parte integrante dos direitos humanos⁴⁴³, sendo incluído na categoria dos chamados direitos de terceira geração⁴⁴⁴, os de *titularidade coletiva*, com o desenvolvimento reconhecido como um processo “econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de todos com base em sua participação ativa, livre e significativa neste processo e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”⁴⁴⁵.

Sob essa perspectiva, os direitos humanos adquirem uma dimensão coletiva em que o elemento econômico se manifesta como crescimento sustentado, o social implica a aquisição progressiva de condições básicas de sobrevivência, como direito ao trabalho, educação, seguridade social, habitação e bens culturais, e o político se expressa pela democracia via participação popular ativa na política do Estado. Verifica-se, porém, que embora a Declaração de 1986⁴⁴⁶ sobre desenvolvimento seja reiterada, “os povos” são omitidos como seus sujeitos centrais, sendo a titularidade transferida para a “pessoa humana”, na tentativa de corroborar com a idéia clássica de que direitos humanos são direitos do indivíduo.

A idéia da “pessoa humana” como sujeito do desenvolvimento parece colidir com a perspectiva adotada na Cúpula Mundial de Copenhague, realizada em 1995. Já na abertura, foi ressaltada a idéia de renovação do projeto progressista do Iluminismo: “Um novo contrato social, de nível global, é preciso para trazer esperança aos Estados e nações, aos homens e mulheres de todo o mundo”⁴⁴⁷.

A Cúpula de Copenhague aperfeiçoa e explicita a interligação da paz e segurança internacionais com o desenvolvimento econômico-social, a justiça social e os direitos humanos, reconhecida pela ONU desde 1945. “Compartilhamos a convicção de que o

⁴⁴³ A proposta para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento dos povos foi feita, pela primeira vez, em um artigo doutrinário em 1972 e definitivamente incorporado ao rol de direitos humanos com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 4 de dezembro de 1986. Apud ALVES, Patrícia V. Op.Cit, p.358.

⁴⁴⁴ Na primeira geração, estão os direitos civis e políticos; na segunda, os econômicos, sociais e culturais; na terceira, os ambientais e os dos povos e das comunidades.

⁴⁴⁵ ALVES, Patrícia Vignolo. Op.Cit., p.359.

⁴⁴⁶ Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Resolução nº41/128, da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

⁴⁴⁷ Trecho do discurso de abertura do secretário-geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali, no dia 6 de março de 1995, apud LINDGREN ALVES, José Augusto, 2001. Op.Cit., p.187.

desenvolvimento social e a justiça social são indispensáveis para a consecução e a manutenção da paz e da segurança dentro de nossas nações e entre elas. Por outro lado, o desenvolvimento social e a justiça social não podem ser alcançados se não houver paz e segurança ou se não forem respeitados todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”⁴⁴⁸.

Lindgren Alves toma a interpretação de Peter Townsend para avaliar o significado da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. Segundo Townsend, a Cúpula representou um grande esforço para definir e lançar uma teoria e um programa alternativos para o desenvolvimento, já que essa questão não poderia mais ser tratada como uma “teoria e um programa para os pobres”, mas para todos⁴⁴⁹. Em outras palavras, a Cúpula representou o reconhecimento de que os países ricos tinham “problemas sociais germinando em seus próprios quintais” e isso exigia um novo enfoque sobre o desenvolvimento, o que necessariamente envolve uma rearticulação das relações Norte-Sul.

Daí depreende-se que o desenvolvimento e o bem-estar das pessoas não podem ser alcançados pelos seus esforços pessoais, pois dependem das ações dos Estados e da comunidade internacional. A construção de condições para o desenvolvimento social é um processo induzido por políticas públicas nos campos econômico, social, político e cultural, que devem ter como conteúdo ações que tragam proteção contra os novos riscos impostos pela dinâmica econômico-financeira global.

Globalização e regionalização estão modificando a unidade de desenvolvimento – a nação – e o seu agente convencional de desenvolvimento – o Estado – tem dividido ações com forças do mercado e outros atores internacionais. Nesse contexto, o desenvolvimento social se define como uma série de esforços locais, nacionais e internacionais simultâneos.

Não há como negar que os Estados continuam os mais poderosos agentes de desenvolvimento, mas a atual prática implica relações de poder muito mais complexas entre países, até porque os critérios e condições que definem as assimetrias entre eles não são estáticos, mas se refazem a cada rodada de negociação bilateral, regional ou multilateral. Na verdade, sempre os diferentes significados de desenvolvimento estiveram atrelados às

⁴⁴⁸ Esse trecho compõe parte do conteúdo do quinto parágrafo da Declaração de Copenhague, apud LINDGREN ALVES, José Augusto, 2001. Op.Cit., p. 187.

⁴⁴⁹ TOWNSEND, Peter. Will the rich countries pay more attention to problems in their own backyards? In: *United Nations, Social Policy & Social Progress*, 1996, p.3, apud LINDGREN ALVES, José Augusto, 2001. Op.Cit., p.197.

mudanças nas relações internacionais de poder, particularmente norte-sul, de modo que o envolvimento de uma pluralidade de atores e de uma diversidade multifacetada de condições para sua realização tornou o desenvolvimento policêntrico no seu significado, objetivos, agentes e métodos de implementação.

O *mainstream* do desenvolvimento sempre apresentou uma preocupação com foco no crescimento econômico como aumento de renda. No entanto, ao longo do século XX, veio se movendo para uma definição centrada nas pessoas, tendo o homem como fim, sendo que na perspectiva de desenvolvimento social como bem-estar, influente no contexto do pós-Segunda Guerra, isso seria atingido por meio de projetos coletivos, com ações universais e através de mudanças estruturais, com políticas sociais possuindo um forte caráter redistributivo, no sentido de alterar a estrutura de propriedade e da apropriação das riquezas.

A atual concepção de desenvolvimento humano (PNUD), com foco na capacitação individual, nega o conteúdo social do desenvolvimento, impossibilitando pensar na construção de sistemas abrangentes de proteção que funcionem com políticas sociais redistributivas. Tal visão acredita que, ao criar condições para habilitar as pessoas, estas vão adquirir capacidades e poderão, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorando a renda e as condições básicas de vida. Daí resultam propostas de políticas pontuais, que devem propiciar a esses indivíduos a, pelo menos, fazer escolhas mínimas.

A origem dessa concepção coincide com um momento em que os Estados procuram desonerar-se dos gastos e, para isso, vêm reduzindo responsabilidades na área social, o que constitui um enorme obstáculo ao desenvolvimento social e integral do ser humano. É que, se o padrão de desenvolvimento atual se mantiver, as políticas sociais terão sempre - e na melhor das hipóteses - um caráter meramente compensatório, uma vez que a dinâmica do modelo de crescimento tende a excluir e não a integrar.

Nesse sentido, a questão social é inseparável da econômica. E, se isso diz respeito à sociedade como um todo, é também e essencialmente um problema de Estado, pois cabe a ele buscar uma nova articulação produtiva que permita a retomada do desenvolvimento como um processo de integração social.

Mas isso requer pensar para além dos limites epistemológicos impostos pela unidade de análise centrada no indivíduo fortemente presente nos fundamentos teóricos que

sustentam o ethos do “desenvolvimento humano”, preocupação abordada na próxima parte do trabalho.

PARTE II
FUNDAMENTOS TEÓRICOS, POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA

CAPÍTULO V

MARCOS TEÓRICOS, POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA

5.1 - Elementos importantes para pensar a política social hoje

Este capítulo procura demonstrar como políticas sociais estão intimamente ligadas a perspectivas teóricas amplas. A idéia é exhibir como as principais teorias sociais modernas, incluindo suas ramificações contemporâneas, se relacionam aos modos de constituição das políticas sociais.

Não é pretensão da autora fazer uma exegese de autores, mas esboçar alguns caminhos de argumentação que favoreçam o entendimento da fundamentação teórica do debate hegemônico sobre pobreza, desigualdade e questão social, hoje estruturados no discurso sobre desenvolvimento humano. Alguns autores aparecerão com mais ênfase que outros, em função do grau de ligação com seu uso contemporâneo, porém o principal objetivo é desnudar, mesmo que parcialmente, que existe uma teoria sociológica, ou seja, uma forma de entender o social que fundamenta o discurso econométrico da pobreza.

Sob o pressuposto de que não há uma teoria específica de política social, mas teorias que inspiram a construção de políticas e programas sociais, ou seja, que diferentes teorias envolvem projetos éticos, políticos e culturais com diferentes conseqüências nos processos econômicos, políticos e sociais, atadas a lutas políticas e sociais em torno da organização da produção e distribuição de recursos, direitos, habilitações e status.

No que se refere ao combate à pobreza, obviamente que não se precisa de teoria para descobrir quem é pobre ou ganha maiores benefícios e obtém vantagens do mercado ou para medir o impacto do gasto social nas famílias trabalhadoras. Nesses casos, os dados falam por si mesmos e a realidade se auto-explica⁴⁵⁰, de modo que medir a pobreza por

⁴⁵⁰ Termo utilizado por Boaventura Souza Santos em *“Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade”*. São Paulo: Cortez, 1995.

índices e taxas ou qualquer outro indicador qualitativo tem suma importância empírica, mas não é suficiente para explicar por que e como determinados tipos de políticas sociais se desenvolvem em determinados contextos históricos.

Logo, se se considerar que toda política social é essencialmente política e socialmente construída, a teoria é uma dimensão da ação de proteção e promoção de bem-estar que dá direção e sentido ao que se faz. Em outras palavras, políticas sociais e programas de bem-estar se constroem sobre fundamentos teóricos, podendo o combate à pobreza ser, de antemão, considerado como parte de uma determinada combinação teórica que possui uma interpretação da vida social e das causas da pobreza que daí advêm e supõe determinado tipo de enfrentamento.

Segundo O'Brien e Penna⁴⁵¹, pode-se visualizar diferentes teorias que, combinadas, condicionam a elaboração, formulação, desenvolvimento, implementação, gerenciamento e avaliação de programas e políticas em diferentes instituições: aquelas sobre a validade dos dados empíricos e procedimentos de pesquisa sobre políticas públicas, aquelas sobre a divulgação do conhecimento e informação da população, aquelas sobre a organização do desenvolvimento econômico e social. Todas se inspiram em paradigmas que explicam como as relações sociais se estruturam e conjugam diferenças na concepção do que são direitos, benefícios ou oportunidades, ou seja, a organização da política social é determinada pela organização das relações sociais e de como concebemos a dinâmica dessas relações.

Entender historicamente a natureza e o significado do bem-estar e o sentido das práticas que o institucionalizam envolve teorizar a vida social, situando as dimensões institucionais no contexto das relações sociais e de lutas políticas mais amplas. Deve-se levar em conta também os diferentes tipos de teorias e as variadas ninhagens teóricas envolvidas.

Normalmente, ao discutir política social, deparam-se “teorias normativas”, isto é, teorias sobre a vida econômica e social usadas para tornar a política social e o bem-estar “racionais” ou “justos” e apropriados a determinados contextos. Trata-se de teorias que versam sobre como as pessoas se comportam, como aprendem, como interagem e

⁴⁵¹O'BRIEN, Martin e PENNA, Sue. *Theorizing welfare. Enlightenment and Modern Society*. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi, 1998.

compartilham recursos, como criam premissas para implementação de políticas, descrevem a lógica da ação e as estruturas de provisão.

A esse tipo somam-se as “teorias sociais”, que não tratam diretamente sobre políticas sociais, mas ajudam a explicar como e por que as políticas e programas sociais emergiram, o estado em que se encontram atualmente e as relações entre programas, políticas sociais e as sociedades nas quais se situam.

As análises sobre políticas sociais combinam esses dois tipos de teorias, pois as mudanças pelas quais os esquemas de bem-estar vem passando não envolvem apenas a caracterização desses sistemas, mas também os caminhos nos quais são estudados e concebidos.

Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, o termo “bem-estar” é, muitas vezes, associado com provisão de renda e serviços pelo Estado. Atualmente, especialmente desde meados dos anos 1990, o termo tem sido usado com um sentido pejorativo, que sugere que os indivíduos que dependem do Estado são, de certa forma, inadequados, pois não possuem auto-suficiência e condição de “agência” (auto-aprendizagem ou “capability”) desenvolvida o suficiente para conseguir os próprios ganhos no mercado. Contudo, também se utiliza nos círculos acadêmicos com um sentido mais geral de referir a necessidades humanas básicas.

Bem-estar, contudo, apresenta um conjunto de significados que varia historicamente. Pode ser pensado como nível de “bem viver”, levando-se em conta a saúde, a segurança, a prosperidade material e a participação experimentada pela população, tanto individual quanto coletivamente. Nesse sentido, indicadores individuais e grupais, gerais e locais são criados para montar escalas onde essas condições possam ser mensuradas pela combinação de dados estatísticos, que permitem estudar o impacto de políticas e programas nas vidas das pessoas ou de populações inteiras.

Mas bem-estar também pode ser pensado a partir de sistemas de relacionamento social e institucional nos quais as pessoas asseguram ou mantêm um bem-estar coletivo ou individual. Refere-se aos meios e condições pelos quais a população se reproduz no tempo ou como as necessidades de bem-estar são providas, sendo normalmente, na história humana, as redes de proteção criadas e mantidas pela família, organizações voluntárias e, em sua dimensão moderna, pelos mercados privados e pelo Estado, que mesclam diferentes combinações no tempo e no espaço.

Mas, bem-estar ainda pode ser pensado a partir dos discursos (teorias e ideologias) que o fundamentam, o que envolve uma matriz de conhecimentos culturalmente construída e os variados componentes que os orientam. Para se estabelecer as diferenças entre as principais linhagens teóricas envolvidas no combate à pobreza como componente central das políticas sociais adotadas hoje, a proposta é utilizar a classificação desenvolvida por O'Brien e Penna, que utilizam o Iluminismo como referência para posicionar diferentes teorias e as interpretações sobre bem-estar correspondentes em relação à questão da modernidade e modernização. Essa classificação possibilita posicionar teoricamente diversas concepções sobre o “social”, suas possíveis soluções e formas de enfrentamento, e, consequentemente, as diferentes concepções de políticas sociais.

Segundo O'Brien e Penna, os debates sobre política social e bem-estar são estruturados sobre os fundamentos iluministas europeus, principalmente sobre os princípios e afirmações acerca do progresso, da justiça e da razão. O termo Iluminismo é usado como referência ao período do século XVIII que promoveu novos sistemas filosóficos para entender o mundo natural e social, com significado ligado a uma transformação epistemológica e um marco para a compreensão do significado do processo de formação e desenvolvimento das ciências naturais e sociais.

Para a quase unanimidade dos autores, o Iluminismo representou a chegada de uma era em que interpretações científicas seculares da natureza e da sociedade ganham hegemonia no pensamento social e abrem espaço para pensar as relações econômicas, sociais e políticas como resultados da razão e ações humanas. É que os pensadores iluministas estavam certos de que a razão, a lógica e a ciência poderiam ser aplicadas universalmente, como forças progressivas pelas quais se entenderia e se resolveria os problemas do mundo natural e social. As possibilidades do Iluminismo, contudo, podem ser percebidas de diferentes formas e por diferentes pensadores.

Para O'Brien e Penna, as perspectivas de análise modernas oferecem possibilidades críticas, ao mostrar como as políticas de bem-estar universais, que ainda resistem à reforma, podem ser uma forma de negação, pois permitem reconhecer como os atuais problemas das famílias pobres estão intimamente ligados às mudanças estruturais embutidas na transição pós-industrial. Porém, no pós-modernismo, por exemplo, está presente a idéia de que sempre se entendiam as coisas de uma perspectiva parcial, incompleta e setORIZADA, já que

inclui uma orientação pós-estrutural que encoraja a desmaterialização das estruturas em práticas discursivas, negando a materialidade das estruturas como entidades reais experimentáveis independentes do discurso.

A missão auto-intitulada pelo pós-modernismo é fazer com que as pessoas resistam às insistências estruturais, libertando-as das “amarras” do discurso estrutural e movendo-se pelas reinterpretações. E isso só é possível se eleger o indivíduo como baluarte da própria mudança.

A centralidade do indivíduo como unidade de análise tem sido hegemônica nas pesquisas e literatura que tratam do tema da pobreza, desigualdade e desenvolvimento, trazendo consequências para o modo como se estruturam as formas de enfrentamento dessas questões. Veja-se, a seguir, alguns desses pontos nodais.

5.2 - A pobreza da Ciência Social da pobreza⁴⁵²

A ação política pode ser exercida de diversas formas e uma delas é a produção e difusão de idéias, imagens, valores, significados. Dizer que alguma idéia é apenas “discurso” pode ser perigoso, pois se desconsidera a força desses argumentos ao aderir à realidade, influenciando formas de sociabilidade e jogos de forças sociais e expressando modos de vida e de pensamento.

É inegável, contudo, que parte das produções científicas e discursos participa direta e indiretamente da alienação de indivíduos e coletividades. De acordo com Sanford Schram, as atuais práticas discursivas das pesquisas sobre políticas de bem-estar ajudam a reproduzir as premissas ideológicas dessas políticas, que têm por base um discurso “economicista de gerenciamento terapêutico”⁴⁵³, no qual a maior parte das investigações sobre políticas de bem-estar se reduz à função de subsidiar o Estado com informações técnicas sobre como regular o comportamento dos pobres.

Para o autor, as políticas de bem-estar não possuem apenas consequências materiais em termos de benefícios e serviços, mas também trazem consequências simbólicas, que reforçam afirmações precedentes sobre os pobres e outros aspectos. Por isso, é necessário

⁴⁵² O subtítulo foi inspirado no livro de SCHRAM, SANFORD F. *Words of Welfare. The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. University of Minnesota Press: Minneapolis – London, 1995.

⁴⁵³ SCHRAM, Schram, 1995. Op. Cit.

questionar a forma como são utilizadas as informações empíricas que, em sua opinião, criam uma base insuficiente para conformar ações sociais politicamente eficientes.

Alice O'Connor⁴⁵⁴, levanta alguns pontos importantes para a atualidade da relação Ciência Social/pobreza hoje. No centro do *mainstream* da pesquisa sobre pobreza está uma inescapável ênfase, essencialmente ideológica, no indivíduo, pois seus fundamentos foram historicamente construídos num projeto do liberalismo dos anos de 1960, mais profundamente enraizado no neoliberalismo. Os representantes liberais, observando a tensão inerente à teoria liberal sobre a natureza da desigualdade, optaram por construir leituras da realidade que legitimassem uma visão da pobreza como uma questão de experiência individual e não como uma decorrência de reforma estrutural e institucional⁴⁵⁵.

Essa narrativa “convincente” foi sendo “montada” com altas doses de linguagem técnica (na maioria das vezes, econômica) e descontextualizada, com modelos de escolha racional de comportamento humano; conteúdo demográfico denso; medidas individualizadas de status dos pobres; forte crença nos princípios de mercado e na defesa da propriedade privada; sublinhamento da idéia de que o Estado, com diferentes graus de cooperação com a sociedade civil, é necessário para proteger os “pobres” contra os impactos negativos da alta concentração de pobreza e riqueza. Por fim, incorporou o debate de raça e gênero, sob o ângulo cultural, mas enfatizou mais a individualidade moral que a social ou política.

Outro ponto a ser destacado, segundo O'Connor, é o fato de que o conhecimento sobre pobreza tem uma forte natureza “política”, a qual legitimou uma fonte inesgotável de *experts* em pobreza e bem-estar infiltrados na máquina estatal e nos organismos internacionais, o que acabou por subordinar os tópicos da pesquisa às necessidades mais imediatas dos governos. Essa “profissionalização” ou especialização do saber sobre a pobreza reflete, de antemão, as próprias desigualdades sociais que intenciona estudar.

Para O'Connor, a noção de pobreza presente nesses discursos tem conteúdo objetivo, quantificável (linha de pobreza) e uma vertente cultural, que se expressa por conceitos como “*underclass*”, “incapacitado” e “habilitável”, caracterizando alguém que necessita de reabilitação ou reforma. Dessa forma, os esforços recentes têm sido feitos para

⁴⁵⁴ O'CONNOR, Alice. 2001. Op. Cit.

⁴⁵⁵ Elementos já tratados em detalhes no capítulo III deste trabalho.

medir indicadores comportamentais, “defasagens” de habilidades e capacidades que devem ser supridas com treinamento educacional e cultural.

A base desse discurso “economicista de gerenciamento terapêutico” possui um sistema de pensamento que recusa o contexto político e histórico-estrutural, considerando os indivíduos como unidades de análise e os mercados como principais árbitros das trocas humanas. O efeito disso tem sido a construção de questões e categorias fora dos limites do discurso científico crítico, que não se traduz em variáveis escrutinizáveis dentro de modelos de causa e efeito, já que a principal premissa é de que minimizar ou até eliminar a pobreza não requer uma mudança radical da realidade, um paradoxo solucionável sem apelar para uma massiva distribuição de poder e renda. Para tal, oferece uma linguagem substituta para a desigualdade.

Nos anos 1990, a ciência social da pobreza foi capturada pela crescente obsessão com a questão do indivíduo, da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento das capacidades. As pesquisas sobre política social não ficaram fora do debate político e, embora constituídas sobre perfis pessoais, a conexão estrutural tem sido reproduzida pelos pesquisadores através de relatórios que imputam aos pobres uma identidade baseada no auto-interesse, vistos como indivíduos que maximizam utilidades e necessitam de incentivos para que mudem de comportamento, deixando aflorar-lhes sua verdadeira natureza (auto-interessada)⁴⁵⁶.

Esse discurso se concentra quase exclusivamente em informações flutuantes sobre comportamento individual como a matéria-prima para isolar as causas da pobreza e desenvolver soluções. O exame das questões é, na maioria das vezes, limitado a técnicas sobre modelos de comportamento e processos de decisão, sem mencionar uma linguagem cientificamente objetiva que permite que seja apropriado por outros discursos teóricos, mascarados como formas neutras e autônomas de conhecimento⁴⁵⁷.

A substância dessas premissas além de radicada no âmago do pensamento liberal e neoliberal e seus desdobramentos, também contém forte conteúdo contra e pós-iluminista e

⁴⁵⁶ Perspectiva do “capital humano”, defendida pelo Banco Mundial.

⁴⁵⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incorpora essas características e, não por coincidência, teve como um de seus elaboradores Amartya Kumar Sen, cujos argumentos se encaixam no perfil científico descrito, como se verá mais adiante.

pós-modernista. Aliás, o detalhamento dos principais argumentos que inspiram esse discurso hegemônico sobre pobreza será tópico do próximo item.

5.3 - Ciências Sociais e Combate à Pobreza: diferentes percepções, variados desafios.

5.3.1 - LIBERALISMO

O que os liberais têm a dizer sobre pobreza e bem-estar humanos?

A história do pensamento liberal é cheia de mudanças e reorientações, de divisões intelectuais e disputas. Não existe uma ideologia liberal singular e unificada para explicar a formulação e implementação das políticas sociais, pois ora apresenta elementos regressivos e reacionários, ora enfatiza argumentos progressistas. Contudo, a característica que liga os diferentes pensadores liberais está no foco de análise sobre o indivíduo.

As origens das modernas idéias liberais não são meras especulações filosóficas, estão atadas a mudanças econômicas, políticas e sociais que ocorreram no século XVIII na Europa Ocidental: queda da monarquia e surgimento do parlamento como órgão central de governo; declínio da autoridade secular da Igreja e início do individualismo religioso; crescimento do capitalismo e transição para uma economia industrial baseada no trabalho assalariado; chegada das ciências e do cálculo racional para os padrões de desenvolvimento e progresso.

A escola escocesa, inspirada em John Locke, que serviu como fonte de inspiração para o liberalismo, afirmava a existência de direitos naturais (propriedade, liberdade individual, resistência à opressão), de indivíduos que, como seres humanos, detinham direitos. Deveriam então, para garanti-los, contratar um governo, o Estado, considerado um tipo de organização social constituído apenas por indivíduos livres que lhe dão consentimento para que defenda seus interesses individuais essenciais, como bens materiais, vida e liberdade⁴⁵⁸. Viver como deseja, agir pela própria vontade e obter o que puder, essas não são condições conferidas pela sociedade, mas fundamentais para a existência humana.

Assim, a base moral dos governos é a defesa da liberdade individual. Isso é que dá legitimidade ao Estado, não sendo as desigualdades que emergem dos processos

⁴⁵⁸ COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: *Praia Vermelha – Estudos de política e teorias Sociais*. Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ, vol.1, nº1, 1ºsem 1997.

econômicos da alçada da autoridade política, cujo propósito é assegurar um sistema de leis naturais que projeta os direitos dos indivíduos e reconcilie os interesses individuais com os da sociedade.

Adam Smith, em “A Riqueza das Nações”⁴⁵⁹, trata de uma sociedade que não é planejada nem opera sob os valores da tradição feudal, mas é capaz de levar a frente a produção e distribuição de bens e riqueza. Para fundamentar tal feito, ele procura demonstrar como as ações dos indivíduos, motivados pelo ganho pessoal, competem pela produção e acesso aos bens, levando a uma forma de harmonização social e sinalizando como a luta competitiva conduz à benevolência eficiente.

Isso acontece porque as preferências das pessoas (consumidores) encorajam o aumento ou decréscimo dos preços dos bens, afetando as demandas de produção. Mas se os consumidores não planejam o aumento ou a queda de preços ou mesmo o aumento ou queda da quantidade de coisas produzidas, a disponibilidade e o preço desses bens é uma consequência dos desejos e querer de cada um, tendo, então, o mercado uma natureza auto-regulada⁴⁶⁰.

O elemento legitimador dessa ordem social é “a metamorfose involuntária do interesse egoísta em um bem coletivo”, mostrando que o resultado de uma propensão natural do homem – a troca – asseguraria a riqueza das nações⁴⁶¹. Esse dinamismo resultaria numa sociedade estratificada, mas estável, onde os indivíduos compartilhariam de riqueza suficiente para deixar para trás a experiência de escassez da época feudal ou da pobreza material.

Ao argumentar como a dinâmica de produção – do mundo industrial em ascensão – levaria inevitavelmente ao aumento do bem-estar humano, Adam Smith descobre, num esquema de vida humana ordinário e aparentemente desorganizado, uma racionalidade que assegura prosperidade e bem-estar. A idéia da “mão invisível” não se aplica só aos bens materiais, mas também ao trabalho e ao capital, já que, para Smith, esse dinamismo do mercado resulta em aumentos contínuos da riqueza absoluta da população, de sorte que, embora a sociedade permaneça estratificada, o número de ricos aumentaria

⁴⁵⁹ Ver a coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983, vol1.

⁴⁶⁰ MORAES, Reginaldo C. Correa de. Liberalismo clássico. Notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. Textos didáticos. IFCH/UNICAMP, nº40, janeiro de 2000, p 10.

⁴⁶¹ MORAES, Reginaldo C. Correa de, 2000. Op. Cit, p.8.

inexoravelmente com a acumulação do capital. Assim, o mercado, sem necessidade de nenhuma interferência, implicaria a riqueza das nações.

David Ricardo, em 1817, ampliaria o argumento smithiano, estendendo-o para o sistema internacional e mostrando como a divisão social do trabalho ganha forma mais eficaz sob a doutrina das “vantagens recíprocas”, resultantes da especialização natural dos países nessa divisão. Mais uma vez, o mercado é colocado como melhor (ou único) caminho para geração de paz e harmonia internacionais⁴⁶².

A economia social liberal tem como base a ideologia do liberalismo político, que considera o funcionamento dos mercados como algo natural e regido pelo princípio da maximização de utilidade da conduta humana. A análise liberal pressupõe determinada concepção de homem e, tendo o sensualismo como raiz filosófica, considera-o como um ser cuja imagem está associada a desejos indefiníveis a priori. Para Jeremy Bentham (1748-1832), prosperidade equivale ao prazer que, ainda que inclua bens subjetivos, tem a maior felicidade no consumo de bens materiais.

Nesse sentido, há, no processo de produção, um fator cuja qualidade moral não é possível extirpar: o homem busca a felicidade e a realização dela em sua vida. Assim, planejar uma ordem econômica que satisfaça o homem, a longo prazo, requer uma atividade produtiva que se transforme em interesse pessoal, o que não é apenas uma questão teórica, mas essencialmente prática.

As bases filosóficas da concepção tradicional de economia de mercado estão na idéia de uma sociedade livre, em que cada indivíduo, da maneira mais ampla possível, pode determinar seus desejos de consumo e cada empresa sua produção, segundo seus próprios critérios. O mercado aparece como meio para realização dos fins naturais da humanidade, que é constantemente renovável, como um empreendimento humano que possibilita o bem-estar material do indivíduo.

Outro conceito controverso no liberalismo é o de desigualdade. De acordo com O'Brien e Penna⁴⁶³, o pensamento de Jean Condorcet ajuda a situar o debate. Condorcet aponta três tipos de desigualdade nas nações européias: de renda, de status e de educação. As duas primeiras podem ser reduzidas, mas não erradicadas pelas leis, reformas, ações

⁴⁶² MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: SENAC São Paulo, 2001. Série Ponto Futuro nº6, p.16.

⁴⁶³ O'BRIEN, Martin e PENNA, Sue, 1998. Op. Cit.

caritativas e fundos públicos de ajuda, mas a educacional é passível de erradicação pelo ensino aos cidadãos de tudo que eles precisam saber para gerenciar sua vida em família, seus negócios, emprego e suas faculdades de liberdade, capacitando-os para exercer seus direitos e cumprir os deveres satisfatoriamente.

Condorcet afirma que esse é um processo progressivo de busca pela perfeição, na qual todos os homens poderiam compartilhar os frutos da livre associação da produção de riquezas individual. A noção de progresso, bastante familiar aos pensadores do século XVIII, é desenvolvida por Condorcet a partir de duas idéias centrais: a certeza de que o homem é um ser que caminha a uma perfeição (legado da Teoria Evolucionista de Darwin⁴⁶⁴) e a possibilidade de identificar esse aperfeiçoamento pelos processos históricos, o que permite não apenas estabelecer uma linha evolutiva, mas também uma projeção a um futuro sempre melhor. Assim, embora o liberalismo de Condorcet advogasse pela igualdade de direitos, essa associação entre educação e produção de riquezas teve conseqüências ideológicas: os não-educados não estavam habilitados para participar da regulação pública da vida coletiva, sendo, pois excluídos (na época, a maioria).

Já em relação à pobreza, os primeiros liberais a entendiam como estímulo, e qualquer tentativa de melhorar as condições de vida dos pobres era vista como distorção das leis do progresso e contra a liberdade, tanto que no início do século XIX as reformas nas Leis dos Pobres removeram do Estado qualquer responsabilidade de provisão contra a pobreza e doença, exceto em casos extremos de destituição. Como descritos na primeira parte do trabalho, os pobres eram mantidos nas casas paroquiais e foram instituídos esquemas de indução forçada ao trabalho através das “workhouses”.

⁴⁶⁴ Charles Darwin, em “*The Origin of Species*”, argumenta que a competição por recursos no meio ambiente não consiste em uma terna guerra pela sobrevivência, como afirma Thomas Malthus. A competição resultou na adaptação das espécies, que por sua vez levou à exploração especializada de partes particulares da natureza. As espécies mudaram ao longo do tempo, bem como os recursos de seus meio-ambientes, no sentido de otimizar sua capacidade de sobrevivência. As diferentes espécies estão interconectadas na natureza, de modo que a transformação ou mutação do conjunto das espécies seria visível nos membros individuais de cada espécie. Herbert Spencer (1820-1903), em “*Indivíduo contra o Estado*”, adaptou essa análise para a espécie humana, argumentando que, sob essa perspectiva, o nível ou tipo de desenvolvimento dos indivíduos serviria como sinal do desenvolvimento do todo, pois os membros mais desenvolvidos sobreviveriam naturalmente e os menos desenvolvidos seriam extintos. A idéia de “seleção natural” para a melhora da espécie humana traz consigo a idéia de que os pobres são um “peso morto”. Segundo MORAES, algumas das idéias de Spencer seriam depois retomadas quase literalmente pelos autores neoliberais contemporâneos. Ver MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001. Série Ponto Futuro 6.

Mas se os fundamentos do liberalismo têm por base valores como liberdade, autonomia, progresso social, universalização da razão, desenvolvimento ilimitado do potencial dos seres humanos, como se chegou conceitualmente a justificação desses esquemas (coercitivos) de alívio?

Em 1832, o Ato de Reforma do Governo local inglês deu maior poder de voz aos industriais, manufatureiros e comerciantes, e representou a culminação de um século de luta para ganho de influência política por parte desses segmentos. Com isso, os liberais consolidaram duas esferas de poder social interconectadas: consolidaram a divisão entre público e privado e dissociaram o governo e responsabilidade coletiva. Isso foi conseguido por meio de importantes mudanças na legislação, como a retirada do direito de voto das mulheres e mudanças da Lei dos Pobres.

Em 1834, o Ato que reforma a Lei dos Pobres tinha como objetivo principal reforçar os princípios do mercado. Pensadores liberais conservadores da época passaram a propagar a idéia de que se ninguém fosse pobre, não haveria quem trabalhasse, de modo que primavam pela harmonia e bem-estar no futuro, como conseqüências das leis naturais da economia. Essa reforma do alívio significou uma adaptação ao ideário liberal, quando se passou a estabelecer rígidos critérios de contrapartida para recebimento da ajuda.

Nessa ocasião, havia um debate muito crítico em relação à ação do Estado nessa área, que alegava que sua atuação levava à perda da cidadania ao situar o indivíduo na condição de “assistido”, desconsiderando a capacidade de auto-realização humana. Concomitantemente, a Inglaterra passa por uma profunda reforma política com a entrada dos partidos trabalhistas em cena, permeada por um debate entre conservadores, que queriam aumentar os esquemas de alívio, e os liberais, que queriam reduzir a assistência aos pobres.

Já no início da segunda metade do século XIX, as ações do Estado na vida social eram vistas como um “mal necessário”, pois, além da agitação política da classe trabalhadora, o aparecimento de muitos esquemas de alívio voluntários desafiavam as doutrinas liberais clássicas do individualismo auto-interessado, da auto-suficiência e da pobreza como estímulo. Nesse mesmo contexto, observa-se um processo de fortalecimento da racionalização das iniciativas de caridade.

Desde o final dos anos de 1840, houve o crescimento de muitos esquemas de alívio da pobreza voluntários que, no final da década de 1870, já formavam um esforço organizado em escala nacional. O movimento filantrópico – encabeçado pela *Charity Organization Society*, fundada em 1869, como *Society for the Organization of Charitable Relief and Repressing Mendicity* – veio imbuído de uma visão científica da caridade, com um discurso de virtudes morais, auto-ajuda e sacrifício pessoal necessário.

A administração organizada com desenvolvimento de métodos de caso na forma de realizar a assistência e focalizado nas circunstâncias próprias de cada indivíduo, indicava que era possível uma autoridade regulada gerenciar os problemas sociais sem solapar os ideais de responsabilidade pessoal pela pobreza. Era uma forma de administração social que apoiava os princípios do individualismo econômico e conformava uma espécie de simbiose entre os argumentos conservadores e os liberais.

A partir desse período, o pensamento liberal começou a se preocupar com questões concretas sobre bem-estar social. Segundo Moraes, o liberalismo clássico é reinterpretado pelos liberais da primeira metade do século XIX, na tentativa de responder ao desafio de como proteger o indivíduo contra o Estado e, ao mesmo tempo, contra as massas, numa revisão com duas direções principais: quanto às razões e proporções da intervenção estatal sobre as atividades econômicas e quanto aos limites à participação política⁴⁶⁵.

Moraes acrescenta que os desdobramentos conservadores do pensamento liberal desembocam em alguns argumentos. O primeiro é o de que a liberdade individual, fundamentalmente identificada com a propriedade privada, leva a pensar a proteção dos proprietários como critério essencial de manutenção da paz e ordem na sociedade humana, outro o que vincula liberdade política e incremento da renda real das massas, aparecendo a pobreza como elemento causador de eventuais desordens sociais e potencial gerador de tiranos oportunistas e manipuladores. Por isso, o envolvimento das massas se associa à saída da situação de pobreza, com a riqueza figurando como pré-requisito da liberdade e participação política⁴⁶⁶.

“A defesa do domínio protegido – propriedade privada, liberdade de iniciativa – era, portanto, pré-condição para o progresso geral, que por sua vez tornaria mais factíveis

⁴⁶⁵ MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. O Liberalismo Revisitado (I): os limites da democracia. In: *Cadernos IFCH/UNICAMP*, nº 35, fev. de 1999, p.7.

⁴⁶⁶ MORAES, Reginaldo C. Corrêa de., 1999. Op. Cit, pp.11-2.

melhores condições de vida para as massas, passo necessário para que elas usassem com mais lucidez seus direitos políticos (o voto, por exemplo)”.⁴⁶⁷

O pensamento de John Stuart Mill é, nesse sentido, esclarecedor. Contemporâneo das transformações do século XIX – incluindo o surgimento do proletariado como sujeito político — funda um Novo Liberalismo, com tom democrático. Seus ideais trazem a preocupação de dotar o Estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar a participação ampliada e considera que o trato da coisa pública diz respeito a todos e incorpora em sua agenda de reforma o voto universal e defende princípios que garantam a igualdade formal, mas não substantiva.

Mill, contudo, não abandona a herança utilitarista do paradigma da natureza humana, que considera o homem como um ser maximizador de prazer e minimizador de sofrimento. A concepção de sociedade daí derivada é vista como um agregado de consciências autocentradas e independentes, cada qual na busca por realizar seus desejos e impulsos, sendo bem-estar, sob essa perspectiva, algo percebido como a quantidade de prazer e dor de cada um, de modo que um “bom governo” é aquele capaz de garantir maior volume de felicidade líquida para o maior número de cidadãos. Ou seja, a questão política é avaliada pelo seu resultado.

Apesar de reter o princípio do bem-estar como critério de avaliação de qualquer governo ou sociedade, Mill altera a noção de natureza humana de base utilitarista pela incorporação de um elemento qualitativo que altera radicalmente a concepção sobre a natureza humana na tradição liberal: para ele, o homem é um ser capaz de desenvolver suas capacidades e faz parte de sua essência a necessidade desse desenvolvimento, o que caracteriza um modelo progressivo da natureza humana de um ser que agrega características⁴⁶⁸. Assim, o bom governo é aquele que consegue aumentar a soma das boas qualidades coletivas e individuais dos governados, sendo no governo democrático que se pode encontrar condições que favoreçam o desenvolvimento das capacidades de cada cidadão.

Stuart Mill aponta como importante a atenção sobre circunstâncias tais como educação, sentimentos de lealdade, coesão nacional e outros fatores que modificam

⁴⁶⁷ Idem, pp.12-3.

⁴⁶⁸ BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os Clássicos da Política*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1991. V. 2.

fundamentalmente as condições do jogo econômico. Caberia, então, ao governo, estimular a iniciativa individual, educando os indivíduos na “arte de realizar grandes objetivos por meio da ação individual e da cooperação voluntária” e “ajudar os esforços privados, mais do que substituí-los”⁴⁶⁹.

Quando descreve as condições de vida dos trabalhadores, Mill, embora acredite no progresso via mercado e industrialização, reconhece algum tipo de intervenção para induzir a melhora da situação generalizada de miséria. A educação aparece como um elemento importante, que pode promover a civilidade com socialização dos valores do mercado e não apenas treinamento de mão-de-obra. Aí o Estado entraria em ação e ajudaria a reforçar valores, comportamentos e atitudes que promovam a liberdade individual e a livre iniciativa.

Mill, no capítulo 6 do volume II de seus “Princípios de Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social”, ressalta a capacidade criadora de riqueza e progresso do capitalismo, mas assinala ao mesmo tempo que essa dinâmica não gera, naturalmente, a inclusão das massas. No capítulo 7, Mill apresenta uma proposta não apenas para os “pobres”, mas também para os trabalhadores, que também são pobres, ao tratar de um contingente de atores na arena social com inserção política qualitativamente diferente. Trata-se de cooperativas e mutualismo, ainda muito atual, pois aparece vinculada ao rechaço à tutela – pensada como proteção por parte das elites e do Estado – e à ação do Estado, já que em nenhum momento cita o Estado para regular essas iniciativas.

“A partir de agora, o bem-estar e a prosperidade da população trabalhadora terão que fundar-se em bases diferentes. Os pobres se libertaram das principais restrições e já não há possibilidade de governá-los ou tratá-los como crianças. Os cuidados pelos destinos dos trabalhadores precisam agora ser entregues a eles mesmos. As nações modernas terão que aprender esta lição: o bem-estar do povo tem que ser criado por meio da justiça e do autogoverno (...) dos cidadãos individuais. A teoria da dependência tenta dispensar a necessidade dessas virtudes [iniciativa, agência] nas classes dependentes. Hoje, porém, quando mesmo em relação à posição, elas se estão tornando cada vez menos dependentes, e suas mentes aderem cada vez menos ao grau de dependência que ainda subsiste, as virtudes

⁴⁶⁹ MILL, John Stuart. 1983, v.I, pp.420-21 apud MORAES, Reginaldo C. Corrêa. Liberalismo Clássico. Notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. In: *Cadernos IFCH/UNICAMP*, nº 40, janeiro de 2000. p.36.

de que precisam são as da independência. Qualquer conselho, exortação ou guia que se ofereça às classes trabalhadoras a partir de agora devem ser oferecidos a elas como iguais e deverão ser aceitos por elas com olhos abertos. A chance do futuro depende do grau em que se conseguir fazer dos trabalhadores seres racionais”⁴⁷⁰.

A idéia de Mill é a de que esse estímulo seria apenas reforçar um comportamento ou tendência — a de livre iniciativa — já existente nas classes trabalhadoras. Para ele, “a primeira dessas duas formas de associação vem sendo praticada há muito tempo — não como uma regra, mas como uma exceção. Em vários setores profissionais já existem casos em que cada um que contribui para o serviço — seja com trabalho, seja com recursos pecuniários — tem o interesse de um sócio no empreendimento, proporcional ao valor da contribuição que presta”⁴⁷¹.

Assim, a forma de “redistribuir” parte do excedente se vincula a uma possível conciliação de interesses, sem que o Estado organize essas iniciativas. “Se continuar o progresso já feito (...) pouca dúvida resta de que a condição de trabalhadores assalariados tenderá gradualmente a limitar-se exclusivamente àqueles tipos de obreiros que, em razão de seu baixo nível moral, são inaptos para uma condição mais independente, não havendo dúvida de que a relação entre patrões e operários será gradualmente substituída pela parceria, e isto em uma das duas formas: em alguns casos, na forma de associação dos trabalhadores com o capitalista, e, em outros, e ao final, talvez, em todos eles, na de associação de trabalhadores entre si”⁴⁷².

“A forma de associação que, se a humanidade continuar a aperfeiçoar-se, deverá predominar, como se espera, não é aquela que pode existir entre um capitalista, que funciona como chefe, e trabalhadores destituídos de voz na administração, mas sim a associação dos próprios trabalhadores entre si, em termos de igualdade, possuindo eles, coletivamente, a propriedade do capital com o qual operam, e trabalhando sob o comando de administradores eleitos e substituídos por eles mesmos”⁴⁷³. Isso fecha uma fase do pensamento liberal cuja preocupação era promover um intervencionismo político e social

⁴⁷⁰ MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os Economistas), V.2, p. 258.

⁴⁷¹ Idem, p.262.

⁴⁷² Idem, p.262.

⁴⁷³ Idem, p.266.

que reforçasse a liberdade individual e protegesse o mercado do controle das massas trabalhadoras que entraram em cena como sujeitos políticos organizados.

Já no início do século XX, a questão-chave que transparecia nos debates era como conciliar liberdade com colonização. No momento em que se fortalecia a potência do Estado-Nação como base para o desenvolvimento econômico e o progresso social, como justificar tal grau e qualidade de ação estatal, particularmente porque, já nesse momento, pobreza, doenças e baixa educação eram fenômenos vistos como problemas nacionais e não individuais. O bem-estar individual estava atado à ordem nacional, tanto que depois da Primeira Guerra Mundial o pensamento liberal mantinha a ênfase no progresso nacional, o que justificava as ações imperialistas das nações economicamente mais fortes.

Segundo O'Brien e Penna, duas linhas de argumentação derivam daí: o gerencialismo e o radicalismo. A vertente gerencialista liberal se caracterizou pelo crescimento e consolidação de uma teoria tecnocrática de administração social, na tentativa de responder às influências das teorias socialistas, com foco no sistema econômico capitalista, tendo como principais expoentes John Maynard Keynes e Sir William Beveridge. Desde então, as concepções liberais de igualdade, liberdade, justiça e oportunidade permaneceram temas dominantes no debate político e na disputa pela definição da agenda da política de bem-estar.

O Plano Beveridge apresenta um compromisso com a igualdade e a liberdade, e uma preocupação com a coordenação social e o gerenciamento da vida econômica. É constituído de uma combinação entre economia política liberal – pensada como um sistema organizado de acumulação e criação de riquezas – e economia social – pensada como um sistema organizado de direitos, intitamentos/habilitações e status.

Embora o Estado de Bem-Estar Keynesiano seja considerado exitoso no enfrentamento da questão social, isto é, na minimização das desigualdades, nunca intencionou assegurar igualdade substantiva ou construir uma sociedade “livre e igual”, onde todos teriam acesso aos recursos para participação na rede comunal e institucional da sociedade. O Estado de Bem-Estar social, apesar de seu potencial redistributivo, nunca foi um meio de redistribuir a riqueza total da sociedade no sentido de atingir os atributos de igualdade social e econômica.

Para Beveridge, o esquema de seguro social (e de seguridade) foi criado para gerenciar a renda da classe trabalhadora para prover serviços de bem-estar para eles próprios. A teoria política liberal possui um fundamento moral que toma forma de manutenção e valorização de certos modos de organizar a vida social, afirmando divisões e mantendo um esquema de estratificação social meritocrático (segundo as habilidades e talentos dos indivíduos), embora, nessa ocasião, os mecanismos que assegurariam a ordem tivessem como meio reformas estruturais via estratificação por discriminações institucionais.

Mas tanto os liberais que defendem o desenvolvimento de procedimentos objetivos para capacitar os indivíduos, quanto aqueles que postulam mudanças nas condições estruturais, possuem um conceito paradoxo de igualdade. É que a idéia de igualdade vincula-se à liberdade, vista como a capacidade de entrar no sistema de estratificação social e mover-se para cima ou para baixo entre os estratos, de modo que quando existe liberdade individual suficiente em relação a qualquer tipo de interferência institucional e quando os poderes das instituições são reduzidos ao nível mínimo praticável, então o desenvolvimento autônomo do talento humano encontrará os próprios meios e recursos para assegurar riqueza e bem-estar.

Bem-estar não é, assim, algo a ser fornecido, mas a ser alcançado e desenvolvido por ações independentes e livres de uma individualidade não coagida, pois o bem-estar de cada indivíduo promove, pelo aumento da soma do total de liberdade na qual os membros vivem, o bem-estar de toda a sociedade. Essa argumentação é contraditoriamente construída sobre uma idéia de igualdade como direito de ser desigual, entendido como o direito igual de entrar em instituições marcadas por desigualdades sistemáticas numa ordem social estratificada. Em outras palavras, o liberalismo promove a igualdade de oportunidades baseada na desigualdade de rendas.

Esse paradoxo que envolve a noção de igualdade no liberalismo clássico e neoclássico, aparentemente um dos seus pontos fracos, veio tornar-se um dos principais pilares de fundamentação do liberalismo contemporâneo na condução da agenda sobre bem-estar e políticas sociais. Essa reconversão tem início com os fundamentos do neoliberalismo, desdobra-se em diferentes vertentes neoliberais e amadurece na recuperação desses conceitos aliados a uma releitura de Adam Smith, que aparecerão

cristalizados no pensamento de seu principal expoente contemporâneo: Amartya Sen, como ver-se-á adiante.

5.3.2 - NEOLIBERALISMO

O uso do termo neoliberalismo tem sido tão recorrente nas explicações sobre as mutações ocorridas nas últimas décadas que parece que conhecemos o que é por essa familiaridade com ele. Moraes alerta, porém, que o termo leva a vários significados: pode ser “uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social” ou pode-se configurar como “um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria think-thanks, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos”, ou ainda pode ser dado como “um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods”⁴⁷⁴.

Neste capítulo, pela natureza de sua preocupação com a dimensão teórica que fundamenta as políticas sociais, abordar-se-á a dimensão ideológica do neoliberalismo como corrente de pensamento.

Segundo Moraes⁴⁷⁵, o pensamento neoliberal teve três importantes desdobramentos a partir do II pós-Guerra, que lhe caracterizam três variantes: 1) a “escola austríaca”, liderada por Hayek, pai dos fundamentos do pensamento neoliberal contemporâneo; 2) a “escola de Chicago”, com sua teoria do capital humano, com T. W. Schultz, Gari Becker e Milton Friedman como principais expoentes; 3) a “escola da Virgínia” ou “Public Choice” ou “escolha racional”, conduzida por James M. Buchanan.

Aquilo que se convencionou chamar de neoliberalismo, contudo, vem sendo apresentado, desde o início do século XX, a princípio por Ludwig von Mises (1881-1973), de posição antiestatista e anti-socialista, e principalmente por seu discípulo Friedrich von Hayek⁴⁷⁶, que ganha status de principal expoente com o lançamento, em 1944, do livro “O

⁴⁷⁴ MORAES, Reginaldo C. C. ,2001. Op. Cit, p.10.

⁴⁷⁵ MORAES, Reginaldo, 2000. Op.Cit.

⁴⁷⁶ Educado na Universidade de Viena, foi diretor do Instituto Austríaco de Pesquisa Econômica entre 1927 e 1931, quando assumiu o posto de professor de Ciência Econômica na Escola de Economia de Londres. Contemporâneo de Keynes e Beveridge, a principal preocupação de Hayek era com a dominância do socialismo fabiano e sua penetração no pensamento liberal.

caminho da servidão”, e por seus esforços na organização da Sociedade do Mont Pèlerin, em 1947, um tipo de “internacional dos neoliberais”⁴⁷⁷ ou um fórum dos intelectuais liberais com posição contrária às tendências reformadoras e intervencionistas do mainstream econômico do II pós-guerra. Embora sua postura intelectual fosse marginalizada até final dos anos de 1950, o caráter contemporâneo da política social e do bem-estar contém muito das idéias de Hayek, e a importância de seu trabalho na reorientação das necessidades e das políticas públicas deve ser entendida em relação aos desdobramentos significativos de seu pensamento, que serviram para compor o que hoje conhecemos como “teoria neoliberal”: os estudos de Milton e Rose Friedman e a teoria da escolha pública ou “Public Choice” formam argumentos que tinham um ponto em comum: a crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao consenso keynesiano.

Alarmado com o crescimento da popularidade das idéias socialistas fabianas nos anos de 1930 e sua forte influência nas idéias de Keynes, Hayek parte para a construção de uma crítica à razão e à justiça social. Sua relutância com relação às correntes socialistas e social-democratas foi importante para a sistematização de uma “contra filosofia” cujo princípio central é a idéia de liberdade. “Uma data importante na vida intelectual de Hayek é 1937, quando seu ensaio-conferência *Economics and Knowledge* assinala a sua mudança de campo das matérias mais técnicas da ciência econômica para temas mais próximos da epistemologia, do direito e da ciência política”⁴⁷⁸.

Definida em sentido negativo, a liberdade (liberty) é entendida como ausência de coerção sobre as atividades privadas individuais. Coerção, por sua vez, significa controle do ambiente e das circunstâncias de uma pessoa por outra, que é forçada a agir não de acordo com um plano coerente próprio, mas para servir aos fins alheios. O caráter negativo do conceito de liberdade em Hayek é intrinsecamente ligado à sua noção de individualismo, já que preservar a liberdade individual (freedom) é preservar a ordem espontânea, sempre a principal preocupação do liberalismo.

Através de uma reformulação do liberalismo clássico, Hayek propõe a existência de dois tipos de sociedade: a de ordem espontânea, um tipo de “sociedade liberal”, e a ordem “construtivista”, sociedade dirigida pelo Estado (como os exemplos das experiências

⁴⁷⁷ MORAES, Reginaldo C. C. ,2001. Op. Cit, p.27.

⁴⁷⁸ .Idem, p.43

socialistas reais e dos Estados de Bem-Estar social-democratas). “Hayek começa a elaborar aquilo que considera sua idéia mais importante, a concepção de ‘ordem espontânea’: o modelo das decisões descentralizadas e do conhecimento disperso, que considera como um ideal de otimização no uso de recursos, da geração de relações sociais livres, harmônicas e dinâmicas”⁴⁷⁹.

A forma pela qual Hayek argumenta sobre a filosofia liberal — derivada da descoberta de uma ordem social espontânea autogerada, que tornaria possível utilizar o conhecimento e as habilidades dos seus respectivos membros, impensável em qualquer ordem centralizada — tem estreita relação com seu perfil epistemológico. Baseada na crítica filosófica pós-kantiana — pois rejeita a idéia de que os sujeitos podem conhecer o mundo como ele é na sua essência ou forma não imediata —, a epistemologia hayekiana recusa a qualquer fenômeno propriedades inerentes. E, indo além dos pós-kantianos, argumenta que, embora o conhecimento do mundo seja mediado pela mente e subjetividade, o conjunto a que se tem acesso é apenas uma pequena parte de tudo aquilo que existe para ser conhecido.

Nas palavras de Moraes, “sustentando a teoria política haveria uma teoria do conhecimento, cujos traços fundamentais são a ênfase na ignorância humana, a impossibilidade de conhecimento objetivo nas ciências sociais (contrastando com as ciências físicas) e a importância decisiva do conhecimento tácito e circunstancial, o “*knowledge of time and place*”. A defesa do liberalismo, da ordem espontânea e de um governo limitado derivariam necessariamente de uma teoria econômica que, por sua vez, assentaria sobre uma teoria psicológica e uma epistemologia próprias. As ações humanas exigiriam esse tipo de moldura institucional justamente porque a espécie humana seria, epistemologicamente, incapaz de criar ordem social por outras vias (conhecimento, previsão e planejamento)”⁴⁸⁰.

A teoria do conhecimento de Hayek é baseada na crítica ao racionalismo do iluminismo francês e começa com um verdadeiro ataque ao conceito de razão, que pressupõe que o caráter e a propriedade dos fenômenos podem ser conhecidos pelos seres humanos, tornando a metafísica um guia possível. Para Hayek, isso é algo impossível, pois

⁴⁷⁹ Ibidem, p. 43.

⁴⁸⁰ MORAES, Reginaldo C.C. Hayek e a Teoria do Neoliberalismo Econômico (I). In: *Textos Didáticos* IFCH/UNICAMP, n° 36, abril de 1999, p.14.

considera o conhecimento algo evolucionário, caracterizado mais pela fragmentação (estaria disperso na sociedade) que pela coerência. A miríade de detalhes do mundo fenomênico é impossível de ser apropriada e, conseqüentemente, o que existe para ser conhecido está fora da alçada da mente humana de discernir.

Sua idéia de conhecimento “tácito” expressa exatamente esses princípios. Manifestado concretamente nas regras sociais, morais, costumes e normas, que não se exprimem por palavras, subentendidos e implícitos, o conhecimento tácito é transmitido pelo aprendizado de regras de conduta, ensinados por diversas instituições sociais presentes em uma ordem espontânea.

Contrário ao projeto iluminista, que pensa as pessoas como sujeitos cognoscentes, agentes totalmente conscientes e capazes de total autoconhecimento, Hayek defende que toda ordem no mundo físico e social surge de uma formação espontânea de estruturas auto-reguladas. No curso de desenvolvimento das sociedades, entendido como um processo contínuo de adaptação a eventos não premeditados ou a circunstâncias imprevisíveis, o conhecimento tácito vai sendo incorporado em certas práticas e instituições, como um processo cultural de adaptação pela competição entre os membros.

Sob essa óptica, a história é pensada como incontrolável e não direcionável, e a tradição aparece como peça central para a transmissão de normas e regras culturais bem sucedidas para o reprodução “ótima” do gênero humano e de seu bem-estar. A cultura humana (valores, leis, regras) deriva de ações espontâneas dos indivíduos, pois para Hayek os arranjos institucionais e sociais evoluíram mais por um processo de adaptação que por deliberação proposital.

O surgimento dos movimentos de reforma social no século XIX e a disseminação das idéias socialistas resultam da reemergência de “instintos primitivos” reprimidos de solidariedade e altruísmo que existiam nas sociedades primitivas. Essas tendências são consideradas disfunções que levaram as sociedades modernas a planejar e controlar a distribuição de renda e riqueza por propósitos políticos.

Esse modo de ver o social faz Hayek rejeitar a macroeconomia e distinguir economia – considerada como um conjunto de ações coordenadas com objetivos e propostas particulares individuais - e mercado (catallaxy) – um tipo de “ordem espontânea” produzida por pessoas que interagem segundo as leis da propriedade e do contrato. Nas

palavras de Moraes: “o mercado é, nessa visão, um processo competitivo de descoberta. Nele, inumeráveis indivíduos movem-se orientados pelos seus interesses próprios. O mercado é a combinação desses planos e atividades individuais de produtores e consumidores. Os elementos motores desse mundo são a função empreendedora do indivíduo e a concorrência, no interior de uma complexa divisão social do trabalho. A ordem do mercado é produto das atividades dos indivíduos, mas não do desígnio nem da deliberação de ninguém em particular. Não é o resultado de uma razão, em sentido estrito (...) Os participantes do mercado tomam decisões olhando o sistema de preços do mercado livre – é assim que ajustam a todo momento seus planos de produção e consumo. Graças a esse ambiente se dissemina o conhecimento sobre quais bens estão disponíveis, quais são escassos, quanto custam, quais podem ser combinados nesta ou naquela ocasião, etc. Sem essa liberdade de iniciativa descentralizada, esse mundo enorme de conhecimentos não estaria disponível para os indivíduos, os agentes econômicos, nem poderia ser utilizado plenamente”⁴⁸¹.

O indivíduo só tem sentido se pensado atuando no mercado, pois “aquilo que o indivíduo decide fazer deriva daquilo que ele acredita que seja o conjunto de “realidades disponíveis”, de oportunidades, possibilidades, etc.”⁴⁸². Ou seja, “as preferências, as tecnologias, as dotações de recursos são “dados” criados e descobertos no processo de mercado. As preferências, por exemplo, não podem ser supostas como “dadas” antes que o indivíduo “vá ao mercado”. Não existe esse corte do tempo-espaço em dois atos: o indivíduo primeiro existe, depois vai ao mercado – *ele só é quando vai (ou está) no mercado*”⁴⁸³.

Em consequência disso, o valor é enraizado em um processo subjetivo (de descoberta) que nunca poderá ser precisamente delineado (não premeditado, não previsível). Ao contrário do objetivismo proposto por Ricardo ou Marx, em que valor e trabalho aparecem intrinsecamente ligados, para Hayek o trabalho não é tratado como um fator da produção, mas segundo referências dos salários no mercado, como meio para satisfazer as necessidades básicas, haja vista que seu fim é uma recompensa financeira que dá acesso a bens, o que requer conhecimentos e habilidades.

⁴⁸¹ MORAES, Reginaldo C. C. 2001. Op. Cit, pp. 43-4.

⁴⁸² MORAES, Reginaldo C.C. 1999. Op. Cit, p.23.

⁴⁸³ Idem, p. 23, grifos nossos.

É através do mercado que o conhecimento é codificado e transmitido pelos agentes, que tomam decisões e realizam as preferências subjetivas. E, como o conhecimento está disperso entre os agentes, isso gera uma distribuição de salários e rendas que se encaixa perfeitamente nas habilidades e destrezas de cada um, sendo a competição o elemento-chave pelo qual se compartilha um grande volume de conhecimento, encoraja o desenvolvimento de novos produtos e assegura a solidariedade pela interdependência dos indivíduos. Em resumo, o mercado fornece as condições pelas quais o bem-estar social é realizado e qualquer tentativa de instituir a igualdade material substantiva leva diretamente à coerção e à destruição da liberdade.

Para Hayek, a liberdade individual (freedom) é um princípio moral e a liberdade (liberty) não é um valor particular, mas a fonte e condição da maioria dos significados morais. A desigualdade é considerada uma saída inevitável e correlato não afastável da liberdade individual, porque a igualdade formal deve ser compatível com essa liberdade. Mais que isso, as desigualdades substantivas nunca podem ser consideradas moralmente injustas porque injustiça requer uma saída intencional e não espontânea, e as saídas do mercado são conseqüências não premeditadas de processos pessoais. Logo, a justiça social (especialmente quando considerada como redistribuição de riqueza) é uma miragem, uma ilusão sobre a noção fundamental de justiça.

A visão de Hayek da lei e da justiça rejeita os conceitos de direitos naturais e devem ser medidas segundo o teste kantiano de universalidade, segundo o qual uma lei particular é justa se universalmente aplicável, porque se trata de regras de conduta independentes do fim e assim preservam a espontaneidade da ordem social. Daí que as desigualdades materiais resultam da imprevisibilidade de forças anônimas e não da responsabilidade de um agente específico, logo são espontâneas e, por isso, não podem ser consideradas injustas. Mas o uso de poderes políticos para regulação social que beneficie certos grupos são ações dependentes do fim e condenáveis por interferir na espontaneidade da ordem criadora do mercado.

Durante o século XX, consolidou-se a aceitação generalizada da justiça social como valor legítimo e isso justificava a ação governamental, o que, segundo Hayek, privilegiava certos grupos e corrompia o aparato legal, que deveria preservar a liberdade individual. Para Hayek, a idéia de justiça social foi promovida por socialistas, adotado por movimentos

políticos, educacionais e humanitários e demandavam intervenção estatal na distribuição de renda, com os cidadãos se tornando, então, objetos da administração estatal e cada vez mais atividades privadas circunscritas por essa jurisdição até ao ponto de uma completa perda da liberdade de ação. Nesse sentido, para que recursos sejam redistribuídos se faz necessário o desenvolvimento de critérios de mérito ou necessidade, o que, na visão hayekiana, é impossível de acontecer, pois não se pode chegar a um consenso sobre isso.

Hayek afirma que a pobreza absoluta pode ser extinta pelo capitalismo, mas a desigualdade e a pobreza relativa vão continuar enquanto resultantes do funcionamento da ordem espontânea. Para ele, é impossível garantir proteção para todos os grupos em razão da insustentabilidade financeira, por isso, grupos de pressão de todos os tipos procuram o Estado para assegurar certos privilégios, levando a mais intervenção nos processos econômicos e formando um círculo vicioso.

É fácil entender porque Hayek se opõe à idéia de direitos sociais (ou direitos sócio-econômicos). É que legitimados pela idéia de justiça social, constituem verdadeira ameaça e só podem existir numa sociedade administrada pelo Estado.

O Estado, por isso, deve ser reduzido ao mínimo possível e retornar a uma forma residual de provisão, sem monopólio sobre nenhum serviço. O sistema de manutenção de renda, obrigatoriamente residual e seletivo, terá taxas mínimas para encorajar as pessoas a trabalhar e a se habilitar a ganhar seus proventos, e a área social deve ser administrada com um alto grau de privatização. Cada um deve contribuir para o gasto público como eleitores individuais e não devem pagar pelo bem-estar social ou econômico uns dos outros, ou seja, não havendo “seguridade social” ou qualquer forma de compartilhamento solidário administrado ou sob responsabilidade estatal.

“Em 1944, Hayek edita seu mais conhecido manifesto político, *O caminho da servidão*. Contudo, os tempos ainda eram favoráveis a Keynes, com quem Hayek tivera um entrevero nos anos 30. O tratado em que expõe mais extensa e detalhadamente as convicções jurídicas e políticas de “velho liberal”, *The Constitution of Liberty* (1960), ainda emerge nesse clima, amplamente simpático ao *welfare state* (Estado de Bem-Estar Social). Apenas no final dos anos 70 ele deixa de ser visto como um excêntrico ou marginal. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (1978) e *Law, Legislation and Liberty* (1982) já encontram ambiente menos hostil e assumem um tom

claramente menos defensivo. Seu ultimo livro, *The Fatal Conceit* (1988) é, com certeza, o mais agressivo e fundamentalista – quase religioso – na defesa da economia de mercado”⁴⁸⁴.

A superioridade do livre mercado também é exaltada por Milton Friedman. Valendo-se do pressuposto de que a liberdade se acha melhor garantida pelo mercado, Friedman constrói uma combinação de argumentos para demonstrar a vantagem do livre mercado sobre as economias organizadas com base nos princípios keynesianos, tendo sido seu trabalho um importante instrumento no solapamento da validade keynesiana e na legitimidade moral da intervenção estatal na economia. Alguns de seus textos mais importantes publicados em português – *Liberdade de escolher*; *Capitalismo e liberdade*; *A tirania do status quo* – demonstram como os problemas econômicos não representam uma crise do capitalismo em si, mas o resultado da aplicação das técnicas keynesianas ou aquilo que Friedman classifica como administração política do capitalismo.

A crítica da economia política keynesiana inicia-se por um exame empírico detalhado da história da política monetária na América. A partir daí, ele reinterpreta as causas da Grande Depressão de 1929-1933, que aparece como um resultado das políticas do governo e não como um desequilíbrio intrínseco ao funcionamento dos mercados. As idéias de Keynes, que demandavam gerenciamento e planejamento econômico, estavam baseadas na interpretação de que a depressão era um problema com a dinâmica do mercado, e o Relatório Beveridge se baseava nas idéias de Keynes – essencialmente o crescimento sustentado e o pleno emprego. Ao refutar a interpretação das causas da depressão, Friedman critica um dos pilares que sustentavam teórica e simbolicamente o welfare state.

A saída proposta por Friedman constitui um encadeamento lógico básico: a saída da recessão requer mais investimentos, que exigem corte de gastos (impostos e taxas), que impõem enxugamento do orçamento, que implica diminuição do desemprego, que necessita achatamento de salários, que obriga o delineamento de uma nova linha de pobreza para definir as necessidades “reais” dos trabalhadores que leva a corte de benefícios.

A legitimidade para cortar os gastos sociais é conseguida pelo conceito absoluto de necessidade, que se baseia na crítica de Hayek à justiça distributiva, na qual as necessidades crescentes tornam-se gradualmente direitos legais. Para Milton Friedman, o significado dos

⁴⁸⁴ MORAES, Reginaldo C. C. 2001. Op. Cit, p. 44.

gastos sociais se determina pelo conceito de igualdade predominante na sociedade e que no século XX significava direito de igualdade de renda. O argumento de Friedman se opõe a essa forma de igualdade.

A relação entre liberdade, mercado e Estado é pensada por Friedman a partir de uma teoria monetarista, apresentada como solução técnica e fundamentada por uma relação particular entre Estado e sociedade. Se a desigualdade no neoliberalismo é vista como parte inevitável dos processos do mercado, o bem-estar de cada um depende das capacidades inatas e da sorte, sendo as desigualdades engendradas pelo mercado vistas como “naturais” e resultantes em menos desigualdades que qualquer outro sistema de organização social⁴⁸⁵. Os mercados geram sim desigualdades, mas, pela eficiência em transmitir informação aos participantes, a distribuição de renda se torna menos desigual que nas outras sociedades.

A intervenção estatal extensiva de bem-estar é dependente de uma ampla estrutura burocrática, que aumenta os custos para os consumidores individuais. Por isso, o funcionalismo público aparece como um dos principais vilões, que ajudam milhares de pessoas a ficarem eternamente submissas dos esquemas de auxílio governamental.

O seguro social (ou previdência) é visto como um imposto sobre o emprego e como causa potencial para o desemprego, já que também aumenta os custos sociais. Ao pagar impostos pelos benefícios, os indivíduos consumidores são privados da oportunidade de criar arranjos alternativos no mercado e não têm outra escolha além de aceitar o que o Estado oferece.

A questão da escolha do bem-estar se associada à liberdade pessoal é o principal elemento que fortalece os laços sociais e comunitários e reforça a capacidade competitiva da economia. Propõe-se, assim, um tipo de “seguridade social minimalista”, que faz florescer (de novo) formas tradicionais de suporte, proteção e promoção de bem-estar, como famílias, voluntários, mercado e, obviamente, responsabilidade individual.

A carreira acadêmica de Milton Friedman ganha força nos anos de 1940, na Escola de Chicago, que na ocasião tinha T. W. Schultz, famoso por seus estudos sobre agricultura e educação (ou teoria do capital humano), e líder do Departamento de Economia. “Depois dos anos 50, a visão de Friedman e George Stigler torna-se hegemônica. Contudo, no currículo de Chicago figura outro item impossível de esquecer. No final dos anos 50, seus

⁴⁸⁵ O'BRIEN e PENNA, 1999. Op. Cit, p.94.

economistas firmaram acordos de cooperação com a universidade Católica do Chile, iniciando uma metódica e bem-sucedida operação de transplante ideológico. Através desse acordo foram treinados os economistas que mais tarde viriam a ser quadros dirigentes do governo Pinochet (1973-1989), no primeiro grande experimento neoliberal “a céu aberto”. Fora dos livros, na prática política, os “Chicago Boys” de Pinochet anteciparam procedimentos que iriam ganhar relevância mundial nos anos 80, sobretudo com os governos Reagan e Thatcher”⁴⁸⁶.

Outro elemento fundamental que caracteriza o pensamento neoliberal aparece na aplicação do princípio da “mão invisível” na ação política, como parte da crítica à social democracia. Esse foi o objeto de trabalho da Escola de Virgínia, ou escola da escolha racional, ou *Public Choice*, que tem como principal divulgador James M. Buchanan.

“Em 1957, Buchanan lidera a fundação do Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy, na Universidade de Virgínia, que dá lugar logo depois ao Center for Study of Public Choice, no Virgínia Polytechnick Institute (1969-1982), transplantado em seguida para a George Mason University, em Fairfax. Desde então, a *public choice* vem se tornando importante referência intelectual para as reformas neoliberais. Em *The Calculus of Consent* (1962), Buchanan e Tullock definem seu tema: estender as premissas da microeconomia ao comportamento político dos indivíduos. Em outros termos, dizem que os fenômenos macropolíticos teriam microfundamentos no comportamento individual. Deveríamos portanto descobrir o modo pelo qual interesses diferentes e conflitantes são reconciliados, ou agregados, numa “escola coletiva””⁴⁸⁷.

A teoria da escolha pública aplica a análise econômica aos processos políticos e instituições, em particular nas relações entre preferências dos eleitores e saídas políticas. A arena política é entendida de forma semelhante ao mercado, onde os eleitores são consumidores, as políticas públicas e partidos políticos “firmas”; a atividade política “business” e marketing e os votos mercadorias à venda. Os pacotes de políticas são desenhados por diferentes grupos para atender a uma variedade de interesses, sendo que aqueles que conseguirem conciliar a maior quantidade de interesses num mesmo pacote têm a maior probabilidade de ganhar as eleições ou “se dar bem nos negócios”.

⁴⁸⁶ MORAES, Reginaldo C. C., 2001. Op. Cit, pp. 45.

⁴⁸⁷ Idem, p. 45.

A crítica neoliberal à social-democracia está atada a três aspectos: governo, moralidade individual e escolha. O alvo principal são os socialistas fabianos, que acreditavam que as instituições públicas seriam neutras e desinteressadas, o mesmo ocorrendo com os servidores públicos, cujo objetivo primário seria o “bem-estar geral”. Os advogados da public choice não acreditam nisso e trabalham com um modelo de atividade humana como comportamento racional e maximizador de utilidade.

A definição de racionalidade tem por base quatro aspectos: o indivíduo é tido como ser racional, pois obedece a regras; a maximização da utilidade está ligada à escolha pela opção que traz o maior benefício possível naquele momento; a estrutura de preferências é aquela onde o indivíduo escolhe, mas a preferência é fruto de uma classificação ou ordenamento de alternativas conhecidas na interação no mercado, ou seja, são escolhas estratégicas; a incerteza nas decisões sociais, haja vista que as pessoais são tomadas sempre num contexto de informações parciais.

Em outras palavras, as preferências privadas oferecem a razão de ser para a ação coletiva. Assim, nenhuma função de bem-estar social pode ser construída, mas derivada como consequência inesperada das escolhas individuais, porque as decisões públicas são feitas pela média das propostas de preferências⁴⁸⁸.

Na Inglaterra, a aplicação dos argumentos da public choice nas questões sobre bem-estar foi bem representada pelo trabalho de Harris e Seldon⁴⁸⁹, que realizaram pesquisas entre 1963 e 1978 sobre a relação entre escolha eleitoral e transações no mercado. Os resultados demonstravam uma situação de alto grau de taxaço para a população em geral, coincidindo com a versão de Friedman da não opção de escolha pelo próprio bem-estar pessoal. A solução proposta foi uma “desuniversalização” dos serviços públicos e um retorno a formas residuais de provisão⁴⁹⁰.

Influenciada pelo debate sobre teoria da dependência e “underclasses” nos Estados Unidos, o pensamento neoliberal tem focado mais recentemente em fatores como desemprego e violência, a partir de questões pessoais, morais e características sociais desses fenômenos. Tanto na América quanto na Inglaterra, esses fatores são considerados

⁴⁸⁸ BUCHANAN, James M. The Economic Theory of Politics Reborn. In: *Challenge. Magazine of Economic Affairs*. Vol.31, nº2, março/abril 1988, pp.4-10.

⁴⁸⁹ HARRIS, R. and SELDON, A. *Over-ruled on Welfare: The increasing Desire for Choice in Education and Medicine and Its Frustration by 'Representative' Government*. Hobart paper nº13, London: IEA, 1979.

⁴⁹⁰ Essas idéias tiveram grande influência no programa de governo de Margareth Thatcher.

resultados de um severo ataque aos valores tradicionais anglo-saxões por parte de movimento sociais classificados como “contraculturais”, especialmente os feministas e étnico-raciais.

A maior parte desse trabalho tem dado atenção a problemas de provisão de bem-estar e sobre a necessidade de utilizar as políticas sociais para contrabalançar a erosão da responsabilidade comunitária e individual, e muitas dessas preocupações desembocam em argumentos de natureza ética e moral. O problema do bem-estar é debatido como estatuto moral por natureza, pelo que reenfatizando temas sobre liberdade individual e responsabilidade, o florescimento de uma sociedade democrática é pensado pelo senso de responsabilidade individual, caracterizado como autocontrole, independência e obrigação para com outros cidadãos; sentimentos e valores que foram minados durante o século XIX e XX pela emergência e consolidação do Estado de Bem-Estar Social⁴⁹¹.

A defesa do retorno da responsabilidade compartilhada pelo bem-estar envolvendo famílias, instituições filantrópicas, voluntariado e associações de ajuda mútua aparece sob a justificativa de substitutibilidade da rede de proteção estatal, que deve paulatinamente ser minimizada até chegar a níveis residuais. Para O’Brien e Penna, o ethos filantrópico da reforma social e moral revigora-se a partir de dois princípios: a construção de comunidades sem política, em que a moral e a solidariedade social advêm da obrigação de ajudar os outros, com respeito mútuo entre ajudante e ajudado, e o fortalecimento e encorajamento do conceito de dever, sem a contrapartida dos direitos⁴⁹².

A predominância das idéias socialistas, social-democratas e contraculturalistas nos anos de 1950 e 1960 estabeleceram o *mainstream* do debate sobre política social na Inglaterra, a partir do princípio da equalização das condições materiais. Nos Estados Unidos, essa equalização foi defendida pelo slogan da “vítima com atitude”, em função do impacto dos movimentos sociais, feministas e raciais.

O debate neoliberal, de forma geral, vem contribuindo para uma mudança na cultura política do bem-estar, ressignificando os termos que fundamentam a política social, pensada como um meio para recriar a “ordem espontânea” hayekiana. Isso seria conseguido

⁴⁹¹ O’BRIEN e PENNA, 1999, Op. Cit, p.98.

⁴⁹² Idem, p.98.

pela transformação dos princípios éticos e do comportamento moral dos indivíduos para restaurar a arena civil como centro da vida pública.

Por fim, comparando-se liberalismo e neoliberalismo, é quase unânime a afirmação de que o primeiro se constitui numa crítica moral ao Estado Absolutista, enquanto o último recupera o âmago do pensamento liberal para fazer uma crítica moral ao Estado de Bem-Estar, fundamentado pelo consenso keynesiano. Embora isso seja verdade, suas distinções em relação às considerações sobre bem-estar não param por aí.

O'Brein e Penna argumentam que, enquanto o liberalismo incorpora os princípios iluministas, o neoliberalismo rejeita as afirmações sobre ciência, razão e progresso daí derivadas. O neoliberalismo perdeu a fé que o liberalismo clássico tinha na perfectibilidade humana, na progressiva iluminação da humanidade pela razão e na subjugação das forças sociais e naturais pelo poder da razão humana. Pelo contrário, a proposta neoliberal afirma a imperfectibilidade e a imprevisibilidade como base para pensar a ação humana e para conceber a sociedade, abrindo mão do projeto liberal original⁴⁹³.

O Iluminismo sugere que tudo é passível de ser conhecido. Os postulados neoliberais se colocam contra isso e constroem um arquétipo de pensamento no qual a razão e o método científico não têm agido como instrumentos de emancipação, mas de dominação. Hayek, por exemplo, rejeita claramente a crença iluminista de que o conhecimento científico é um guia para a ação social e vê a fé moderna na ciência como um mal-entendido, porque as estruturas e práticas que asseguram a reprodução social “espontânea” foram solapadas.

Por isso, bem-estar é entendido como a revitalização das relações de mercado, em que família, comunidade e caridade aparecem como substitutas para o que o mercado não pode prover. Nesse sentido, o neoliberalismo exige dois argumentos para organização do bem-estar:

- 1) Um de aspecto negativo, que considera que a crescente centralização da responsabilidade pelo bem-estar no Estado solapou os fundamentos da sociedade civil. Aqui, considera-se que a tirania sobre a liberdade individual cria uma distorção nas operações naturais das economias de mercado e que o conhecimento tácito, como principal meio pelo qual as

⁴⁹³ Ibidem, p.103.

peças têm acesso à informação e agilizam a distribuição de recursos e bens, torna a regulação estatal redundante na vida econômica.

- 2) Outro, de natureza positiva, que propõe a inovação voluntária e a responsabilidade individual como base para formação de uma ordem moral. A promoção do bem-estar consiste na despolitização da vida cotidiana, com o direito substituído pelo dever e a equidade, por liberdade.

“A society that truly promotes welfare is not one that seeks to administer ‘social justice’, by defining in advance what market outcomes are desirable, but one that preserves the ‘spontaneous order’, by making rules and laws that are ‘end-independent’ and treat all citizens alike regardless of material inequalities between them”⁴⁹⁴.

5.3.3 - MARX(ISMO)

Que tipo de contribuição a obra de Marx e a tradição marxista poderiam trazer, hoje, para a discussão sobre o combate à pobreza? Como as formulações de Marx e Engels ajudariam, atualmente, a entender a política social, ou mais ainda, a questão social?

A proposta desse item é levantar argumentos para pensar o que hoje fundamenta hegemonicamente a construção das políticas sociais em escala mundial, o que leva a considerar o que diferentes autores em diferentes momentos pensam sobre o que é o “social”, que possui várias maneiras de ser apreendido, a essa percepção se ligando uma maneira de intervir sobre a realidade, a definição de um objeto da política em si e de como agir sobre ele.

Não se trata aqui de uma história das idéias sobre o “social”, mas de perceber quais instrumentos analíticos perenes continuam clássicos para iluminar a realidade contemporânea. Não se tem a pretensão de abarcar toda a obra de Marx e Engels, muito menos de toda a tradição marxista, mas trazer elementos que permitam uma contrapartida aos argumentos liberais expostos.

As tendências das políticas sociais contemporâneas – focalizadas, localizadas, pontuais – reforçam a tendência de pensar o “social” de forma fragmentada, e

⁴⁹⁴ Ibidem, p.104.

individualizada. Como fazer um contraponto? A obra de Marx fornece algumas pistas importantes, embora muitas delas, nas últimas décadas, tenham sido esquecidas (de propósito?) pelo *mainstream* do debate sobre política social e desenvolvimento.

Em primeiro lugar, a unidade de análise de Marx passa pela classe (como conceito), ou melhor, pelas relações de produção e pelas *relações* sociais entre as classes, dadas pela base material. Se existe uma “questão social” em Marx, ela não é sinônimo de pobreza ou desigualdade, pois implica dotar de um elemento relacional fenômenos vistos através de algo maior. Marx situa a pobreza e a desigualdade no movimento do capital: a pobreza é resultado da situação do trabalhador assalariado na sociedade capitalista.

No *Manifesto do Partido Comunista*, de Marx e Engels, aparece claramente uma posição política de que a solução para a “questão social” não está nos marcos do capitalismo, pois, ainda que os trabalhadores tenham conquistas imediatas, estas devem ser vistas como etapas na luta política pela ultrapassagem dessa ordem social. Sublinhe-se que, em 1848, o movimento da economia é de absorção de mão-de-obra, logo o problema não era o desemprego (como ocorre atualmente), mas a desigualdade em si, exposta pela vida miserável do proletariado, que lutava diariamente contra inanição, doença, exaustão e alta probabilidade de acidentes que, geralmente, conduzia à invalidez permanente.

“O operário moderno, ao contrário, ao invés de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais, caindo inclusive abaixo das condições de existência de sua própria classe. O operário torna-se um pobre (Pauper) e o pauperismo cresce ainda mais rapidamente do que a população e a riqueza”⁴⁹⁵.

A pobreza da classe trabalhadora que se constituía era vista como um alarme e um sinal de contradições que afetavam profundamente a economia industrial. A questão social passa, então, pela análise da dinâmica de produção capitalista e de seu desenvolvimento pelo enfoque nos fatores sistêmicos do capitalismo, que resultam em uma desigualdade estrutural de poder entre a classe dominante e a subalterna. Marx e Engels destacam um determinado segmento social – os trabalhadores – que são pobres, mas vêm possibilidade de esses sujeitos agirem de forma coletiva para lutar por seus interesses.

As previsões de Marx e Engels mostram que, nos marcos do capitalismo, a questão social sempre retorna. A volta do agravamento da pobreza e das desigualdades nos países

⁴⁹⁵ MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1993. p.77

desenvolvidos e o próprio aguçamento das desigualdades entre países mostra que a questão social reaparece, hoje, com força total⁴⁹⁶.

No primeiro capítulo do Livro I de *O Capital*, Marx mostra que em cada mercadoria, na própria oposição elementar de valor de uso e valor, aparece como pressuposto, desde o início, a contradição da luta de classes e a necessidade objetiva da expropriação dos expropriadores, ou seja, a necessidade da negação da negação, da superação do capitalismo. Somente assim o valor não se sobreporia ao processo de produção de valores de uso, alienando a espécie humana, o que revela que o resultado “político” de *O Capital* não era uma proposição arbitrária, mas o desencadear do processo total das contradições postas em cada mercadoria individual⁴⁹⁷.

Chatelêt, em ensaio analítico sobre o Livro I de *O Capital*, chama atenção justamente para o conteúdo político fundamental da obra. Ao apresentar detalhes sobre a profunda articulação entre história, política e economia, Marx apresenta uma “compreensão” com profunda articulação com o projeto de emancipação social. “A construção da sociedade racional, do comunismo, na qual há não somente a abolição da propriedade privada dos meios de produção, a supressão de todas as classes e a divisão entre trabalho manual e intelectual, mas ainda a desaparecimento do Estado e o aumento indefinido da produtividade devida ao livre desenvolvimento das ciências e da indústria”⁴⁹⁸.

Para Chatelêt, o marxismo é uma filosofia renovadora e uma concepção original da realidade, que, partindo da experiência do proletariado industrial, atualiza conhecimentos e conceitos que, por uma força de inteligibilidade muito mais ampla, permite, ao mesmo tempo, revelar o mecanismo do sistema capitalista e intervir politicamente. Em suas palavras, “o teórico está imerso nas práticas; que ele tem por função expressá-las no seu estilo próprio; que toda teoria é teoria de práticas históricas; e que na maior parte dos casos, a independência da qual ele se prevalece, não é senão uma maneira de justificar, como por um ‘suplemento da alma (ou do discurso)’, o poder estabelecido (ou o outro poder que se

⁴⁹⁶ IANNI, Octavio. Op. Cit., 2004. Ver, especialmente, capítulo 4.

⁴⁹⁷ BENOIT, Hector, “Reflexões sobre o esquecimento do programa marxista”, texto base da conferência “O marxismo e o programa socialista do século XXI”, UNICAMP, 2004, mimeo, p.3.

⁴⁹⁸ DIAS, Edmundo Fernandes. Nota Introdutória do Tradutor, p. 8 de CHATELÊT, François. *O Capital* e outros estudos. In: *Textos Didáticos*. IFCH/Unicamp, nº25, abril de 2004.

anuncia); e que esta ‘maneira’ não é sem importância, que ela também é uma arma, em certas circunstâncias, historicamente determinante”⁴⁹⁹.

É exatamente isso que Marx e Engels fazem no *Manifesto*, ao pôr em evidência uma oposição, que seria, no fundo, a causa da luta de classes: “por um lado, o desenvolvimento das forças produtivas que colocariam diante da cena histórica as novas classes encarnando o progresso (por exemplo, na Europa, a burguesia dos séculos XVI e XVII ou o proletariado no século XIX) e, por outro lado, a resistência oposta pelas relações de produção antigas, representadas pelas classes no poder, a feudalidade, na época clássica, a burguesia, na época moderna”⁵⁰⁰.

Sob essa perspectiva, o objetivo do materialismo histórico não é elaborar um discurso totalizante, desvelando o sentido do devir humano, mas explicar o funcionamento de determinadas sociedades em determinadas épocas, a partir de sua realidade prática. Em certo sentido, a “filosofia” materialista se coloca imediatamente em um viés que denuncia os discursos do poder a priori, ao situar suas análises do ponto de vista da classe operária ou, de forma mais geral, dos explorados. “A uma história de classe, se retruca com uma história de classe”⁵⁰¹.

Já na *Introdução à Crítica da Economia Política* de 1857, Marx demarca uma diferença metodológica importante entre a economia política e a crítica da economia política. Enquanto a primeira se satisfaz com a descrição do objeto do qual trata e que representa para ela uma realidade natural e, por isso, imutável; a segunda – o método da crítica – considera que o método da ciência, a constatação, deve conduzir à formação de conceitos que permitam reconstruir o real no pensamento, a explicação causal.

A primeira, a economia política, tem como função a indução e se limita às constatações e às leis que governam, considerando-as simplesmente enunciados que permitem ligar os fatos constatados uns aos outros, pelo que o discurso econômico vai refletindo efetivamente sobre o que existe de imediato. Já a crítica da economia política deve produzir não o “reflexo do que se mostra”, mas a razão em si, o objeto abstrato que torna a realidade inteligível, pelo que o aspecto metodológico que concerne à exposição

⁴⁹⁹ CHATELÊT, François. O Capital e outros estudos. In: *Textos Didáticos*. IFCH/Unicamp, nº25, abril de 2004, p.23.

⁵⁰⁰ CHATELÊT, François. 2004, Op. Cit., p.27.

⁵⁰¹ Idem, p.31.

crítico-científica implica que se parta do abstrato — do conceito — para encontrar e reconstruir o real.

O capital não é uma descrição, mas uma construção conceitual resultante de um esforço para denunciar “a mentira do capitalismo, que diz o que não é, que não é o que diz ser”. É uma destruição teórica de uma teoria – a economia política — clássica de Adam Smith e que, ao mesmo tempo, revela o mecanismo de funcionamento do capital, a exploração. É nesse sentido que a crítica da economia política se transforma em análise política⁵⁰².

A principal descoberta de Marx (e, indissociavelmente, de Engels) é a *onipresença do político* em todos os níveis das realidades individuais e sociais. Em *O Capital*, ao examinar o que é um modo de produção – o que quer dizer não apenas produzir e consumir, mas também trocar o que se produz, incluindo um equivalente de troca, a moeda –, faz entender a natureza e o funcionamento do econômico e da própria dinâmica societária, especialmente do modo de produção: o capitalismo. Ao compreender ao mesmo tempo o sucesso e a monstruosidade do sistema capitalista, que só se mantém adiando as crises que gerou, a economia marxista vai além de uma teoria econômica para alçar-se a uma teoria da atividade econômica das sociedades e, como tal, em sua totalidade, eminentemente política.

Partindo do princípio de que a ciência não é puro olhar, mas um ato social de transformação da natureza e da sociedade, Marx e Engels não se permitem apenas descrever a miséria e fazer um balanço de suas cifras, identificando quem e onde estão os pobres, mas buscam sobretudo descobrir a natureza do novo mecanismo de exploração que causa a pobreza e a desigualdade na moderna sociedade industrial. Para eles, a função do teórico, ao “criticar o funcionamento da economia política (burguesa), não é fazer aparecer a injustiça, a imoralidade, a irracionalidade que engendram, como se sabe, as guerras internacionais e civis. Se se quer participar efetivamente nos combates da classe operária (ser seu “teórico”), é necessário ir mais longe. O que é necessário atualizar é o princípio de funcionamento do capitalismo, o segredo do seu êxito, do seu desenvolvimento e da sua força atual”⁵⁰³. Em outras palavras, discernir o que é novo no capitalismo e como é possível

⁵⁰² Idem, p.47.

⁵⁰³ Idem, p.34.

barrar as soluções que encontra para se reproduzir e superar suas próprias crises, não havendo outro meio para isso senão pela ação coletiva organizada, a luta política.

A luta dos movimentos operários, mesmo limitada a objetivos como educação, saúde e redução da jornada de trabalho, indica o sentido dessa crítica, ou seja, “o que ela denuncia, politicamente, trata-se de fundamentar”, teoricamente, e o que é denunciado é exatamente o fato de que o trabalho não é pago pelo “preço justo”. Logo, a questão teórica que se coloca para a crítica da economia política (burguesa) é “qual o mecanismo que permite ao sistema capitalista organizar a produção de tal modo que parece pagar o trabalho pelo seu valor enquanto, com toda a evidência, ele estorpe o lucro?”⁵⁰⁴.

É a esta questão que *O Capital* responde.

O modo de produção capitalista se desenha num contexto predefinido: o da riqueza. “A riqueza das sociedades nas quais reina o modo de produção capitalista se anuncia como uma imensa acumulação de mercadorias”. Ao identificar a mercadoria como a “forma elementar dessa riqueza”, Marx conclui que produzir para o próprio consumo e produzir para troca e não para o consumo de quem produz implica condições de organização da produção distintas.

A crítica “econômica” de Marx aos economistas clássicos está no fato de que eles não desvendaram a questão do “valor”, porque não observaram o duplo caráter do trabalho. Não viram, assim, a verdadeira natureza do trabalho nem a ordem social na qual se insere, porque naturalizam as leis e não as diferenciam. Para os economistas clássicos, o valor era algo quase externo à mercadoria.

Em que condições o produto do trabalho humano assume a forma de mercadoria (ou a forma valor)? Essa é uma pergunta ausente nas discussões dos economistas clássicos. Por isso, para entender a natureza da mercadoria, Marx cria abstratamente uma sociedade mercantil simples, uma sociedade onde a mercadoria é a forma econômica básica, onde produtor e proprietário se confundem e se identificam e a produção é voltada para a troca, o que significa uma divisão de trabalho avançada.

Nessa sociedade, circulam mercadorias produzidas para serem vendidas e não se produz para consumo próprio, mas para troca. Para quem a compra, deve ter uma utilidade

⁵⁰⁴ Idem, p.37.

(valor de uso), mas para quem a produz o que importa é o valor que vai ter na troca, ou seja, a mercadoria é um não-valor de uso para o proprietário.

Esse modelo abstrato de sociedade permite entender que, para que a troca possa ter lugar, é necessário que exista algo comum entre as diferentes mercadorias produzidas, uma propriedade que não pertença empiricamente nem a uma nem a outra, mas possibilite estabelecer a relação entre elas. “Desde logo, o que funda o uso é a qualidade, a materialidade; o que assegura a realidade social, ‘a civilização’, é o termo abstrato ideal, que permite corretamente a troca. Da qualidade: uso, categoria fundamental, se passa à quantidade: a troca, categoria essencial”⁵⁰⁵.

Às relações quantitativas de troca entre os valores de uso deve prevalecer outra coisa não presente nessa relação. O que diferentes mercadorias têm em comum para serem trocadas? “Se prescindirmos do valor de uso da mercadoria, só lhe resta uma propriedade, a de ser produto do trabalho”⁵⁰⁶.

Ao abstrair das qualidades das mercadorias, Marx percebe que se abstrai das formas concretas que o trabalho assume e se depara com aquilo que todos os trabalhos humanos têm em comum, um gasto da mesma força. Quando se esquece o que é peculiar em cada processo de trabalho particular, há o que Marx denomina *trabalho abstrato* — o dispêndio de energia da força de trabalho sem levar em conta a forma pela qual se despende essa energia.

Assim, a oposição contida na mercadoria — valor de uso/valor (manifestado quantitativamente como valor de troca) — é acompanhada pelos dois aspectos nos quais o trabalho pode ser considerado: trabalho concreto (que garante o valor de uso das mercadorias) e trabalho abstrato (que lhe garante o valor). Mas como vamos medir o valor? Pela quantidade de trabalho abstrato contido na mercadoria. E como medir o trabalho? Pela quantidade de tempo despendido, um tempo médio de trabalho, ou o que Marx denomina de *socialmente necessário*, por ser este um processo social que considera que tempo a sociedade leva para produzir determinada mercadoria em determinadas condições. Dessa forma, aquilo que se concebe no senso comum como “valor de mercado” é, na verdade, o valor social de cada mercadoria.

⁵⁰⁵ Idem, p.51.

⁵⁰⁶ MARX, Karl. O Capital. Livro I, p.60.

A sociedade mercantil é um tipo de sociedade que considera o trabalho a partir de seu caráter geral e abstrato, de sorte que mercadoria e trabalho abstrato são formas historicamente determinadas. Trabalho abstrato não é só esforço para produzir, uma vez que ele só pode existir porque se estabelece a condição social para a realização da troca. Nesse tipo de sociedade, a mercantil, o produto do trabalho humano não é voltado para o consumo próprio, nem para a troca eventual, pois os bens são produzidos para serem trocados e seu destino é predestinado antes mesmo de ser produzido, antes do trabalho se concretizar e, por isso também não lhe pertence. Isso torna esse tipo de sociedade diferente de todas as outras, já que a troca é determinada antes mesmo do bem ser produzido, mudando qualitativamente a relação entre os atores envolvidos.

A mercadoria é produto do trabalho humano, mas aparece para quem a produz como algo independente dele e externo a ele. As suas características sócio-históricas aparecem como inatas e como propriedades naturais (em sua aparência imediata, cores, tamanho, cheiro, etc), não sendo percebida uma relação social, daí que “a igualdade de trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma dos produtos do trabalho como valores”. Ou seja, aquilo que é uma relação social entre pessoas aparece como uma relação entre coisas.

“A relação decisiva e primeira, a que funda todas as outras, valor de uso/valor de troca explica o fato político que as sociedades mercantis só podem pensar seu próprio funcionamento segundo categorias idealistas [trabalho abstrato] e que, quando essas sociedades se instalam na ordem burguesa, este idealismo, de reflexo que era, se torna meio de governo. Eis aí o que Marx analisa como *fetichismo da mercadoria*”⁵⁰⁷. Onde o fetichismo adquire sua forma mais clara? Onde essa realidade aparece de forma mais obscura? Com o signo da moeda.

O que, porém, essa fantasia esconde? O processo de como a troca de valores de uso se converte numa fonte de lucros para uns e exploração para outros. “Ninguém rouba ninguém; em todos esses tratos, não existe nenhum engano empírico. Se há roubo, ele está no sistema; se existe engano, ele é transcendental: nem bons nem maus – um mecanismo que assegura a uma minoria o poder e a força e à maioria a dependência e a pobreza endêmica”⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ CHATELÊT, François, 1999, Op. Cit., p.55.

⁵⁰⁸ Idem, p.57.

Para entender o “enigma do lucro” e de valorização do valor, Marx observa mais de perto a força de trabalho e constata que essa mercadoria possui um valor de uso: a virtude de ser fonte de valor intercambiável, de modo que consumi-la é realizar trabalho, é criar valor. Para que a compra e venda da força de trabalho ocorra é necessário que estejam estabelecidas algumas condições, como resume Chatelêt: “Nestes dados, a força de trabalho não pode se apresentar no mercado como mercadoria a não ser que ela seja oferecida ou vendida por seu próprio possuidor. Este deve, por conseqüência, poder dispor dela, isto é, ser proprietário livre de sua potência de trabalho, de sua própria pessoa”. Prossegue Chatelêt: “Mas para que o possuidor de dinheiro encontre para comprar a força de trabalho [o possuidor desta última], em lugar de poder vender mercadorias nas quais seu trabalho se realizou, seja forçado a oferecer e pôr à venda, como uma mercadoria, sua própria força de trabalho, a qual reside no seu organismo”⁵⁰⁹.

O comprador da mercadoria força de trabalho compra esta energia vital pelo seu valor na medida em que paga efetivamente a reconstituição material dela (a força fisiológica do trabalhador), mas não paga, contudo, toda a força de trabalho incorporada na mercadoria. É que a jornada de trabalho comporta duas partes: uma, composta por trabalho necessário, que corresponde realmente à reconstituição material dessa energia gasta (segundo a lei do valor), e a outra, o trabalho excedente ou sobretrabalho, que não é pago e vai constituir a mais valia – tempo de trabalho extorquido e não pago, causa do sucesso do capitalismo.

O salário, ou seja, aquilo que é visto como retribuição “justa” pelo trabalho despendido é, na realidade, a parte da força de trabalho gasta que permite ao operário apresentar-se no dia seguinte para trabalhar de novo, enquanto o sobretrabalho, que não é pago, os aspectos contratuais da forma salário tratam de mascarar-lo. “Além disso, durante o processo de produção, o trabalhador consome mercadorias: ao mesmo tempo que ele reduz sua força de trabalho que alimenta a mais-valia (é consumo produtivo), ele acrescenta, pelo consumo individual, o desenvolvimento da circulação das mercadorias”, de modo que “o processo de produção, considerado na sua continuidade, ou como reprodução, não produz

⁵⁰⁹ Trechos do capítulo VI do Livro I de O Capital, selecionados por CHATELÊT, François, 1999, Op. Cit., p.58.

somente mercadoria nem somente mais-valia: produz e eterniza a relação social entre capitalista e assalariado”⁵¹⁰.

“Estando definidas estas condições, ao mesmo tempo teóricas e históricas, impõe-se o combate político. É muito necessário ver que esta situação não é nova, que o sistema capitalista não é o único a ter exigido o sobretrabalho. Este aparece desde que se institui *politicamente* a economia mercantil, desde que uma classe possui os meios de produção e que o “trabalhador, livre ou não, é forçado a acrescentar ao tempo de trabalho necessário para a sua manutenção um excedente destinado a produzir a subsistência do possuidor dos meios de produção”. O capitalismo não faz senão agravar a exploração, porque ele tem os meios técnicos e políticos para racionalizá-la”⁵¹¹.

Atualmente, a exposição de Marx sobre o funcionamento “econômico” permanece exata. Apesar das melhorias conquistadas pelas lutas operárias, a situação fundamentalmente não mudou e a questão social continua sendo (re)produzida sob essa mesma dinâmica, com a desigualdade dada pelas relações de produção sendo uma realidade política.

Qualquer que seja o nome ou a forma desses grupos capitalistas – trustes, holdings, cartéis, ‘sociedades multinacionais’ – eles são, como já considerava Marx, centros de poder tão fortes quanto o apoio por parte do Estado e das instituições científicas, que regulam o destino de indivíduos e povos. Daí a fórmula “Um Ianque por três Chineses”⁵¹²!

Como se Marx tivesse previsto, há mais de um século, que o desenvolvimento do capitalismo introduziria uma divisão mundial do trabalho (capitalista/industrial) tal que não apenas a extorsão do trabalho gratuito se operaria entre as nações segundo o grau “tecnológico” (na realidade, segundo a força de intervenção política), mas ainda que o exército industrial de reserva se ampliaria com os trabalhadores imigrados.

As revisões marxistas ao longo do século XX têm diferentes genealogias, que vão desde o “western marxism” de Korsh, Luckács e Gramsci, ao marxismo radical de Lênin e Stalin, depois influenciado por correntes filosóficas diversificadas – Escola de Frankfurt, Benjamim, Horkheimer e Adorno, Marcuse, Habermas (via existencialismo de Sartre), Althusser, entre outros.

⁵¹⁰ CHATELÊT, François, 1999, Op. Cit., p.3.

⁵¹¹ Idem, p. 64.

⁵¹² Ibidem, p. 76.

Em todas essas interpretações, a preocupação com a discussão do bem-estar e o paradoxo da emancipação não aparecem diretamente abordados. Mas dois pontos merecem ser ressaltados como influentes no atual debate da vertente marxista sobre bem-estar: um deles trata do reconhecimento de que o proletariado não é, e nunca será, uma massa homogênea de pessoas que compartilham os mesmos interesses e uma única consciência e, por isso, as forças anticapitalistas vêm de diferentes fontes; o outro infere que as diferentes instituições características do capitalismo, mesmo condicionadas pela lógica da acumulação, operam sob distintos princípios e racionalidades, com suas próprias consequências, mediadas por dinâmicas culturais que tornam os conflitos em torno da divisão de propriedade dos meios de produção muito mais complexas.

A vertente mais atual da economia política do bem-estar tem como preocupação o debate do vínculo entre bem-estar e emancipação humana, a partir de interpretações sobre a produção e reprodução das relações sociais capitalistas e suas estruturas, como as instituições de proteção e promoção de bem-estar. Essas “teorias” evocam diferentes abordagens sobre as crises sistêmicas e as contradições do welfare state, que têm por base a idéia de que este é uma dimensão do Estado capitalista, negando que seja um árbitro neutro dos problemas sociais ou uma estrutura cujo objetivo principal é assegurar o bem-estar da população.

O caráter dual do welfare state (que atende os interesses do capital e do trabalho simultaneamente) é enfatizado de várias formas por diferentes autores, que apresentam as políticas sociais como arenas da luta de classes. Por isso, os conceitos de crise e contradição aparecem associados em grande parte do debate marxista a partir dos anos de 1980.

Claus Offe é um importante expoente dessa vertente. Sua teoria política da crise se baseia na premissa de que as formações sociais nas sociedades capitalistas avançadas se organizam em torno do princípio central da troca, cuja contradição societal fundamental se dá entre a produção social e a apropriação privada. Por isso, as estruturas “não mercado” são cruciais para manter a dominância do princípio da troca, sendo o Estado o ente que incorpora essas contradições pelas diferentes institucionalidades e agentes.

Em seu texto com Lenhardt, de 1984 sobre política social e teoria do Estado⁵¹³, a essência da aproximação sociológica do Estado na sociedade consiste na seguinte questão: o que mantém o sistema social tal como é e o que leva à sua mudança? Nas sociedades capitalistas, a estabilidade do sistema e sua reprodução não pode ser deixada à mercê do “capital”, pois ele existe apenas como categoria abstrata. Empiricamente, o mundo capitalista não pode ser visto como organizado pelo interesse comum e as condições de acumulação se devem garantir pelo sistema político-administrativo, uma vez que é o Estado que mantém os fatores comportamentais da troca e da produção e as políticas sociais são o meio pelo qual transforma o proletário em trabalhador assalariado (especificamente na fase de industrialização).

A política social possui, assim, três funções na formação do mercado de trabalho assalariado:

a) fornece a motivação cultural necessária para persuadir os trabalhadores a optar pelo trabalho assalariado como alternativa de subsistência, através de um sistema de socialização organizado por escolas e intervenções familiares, bem como estabelecendo normas pela mídia disponível;

b) fornece uma rede de instituições regulares que capacita as pessoas a se reproduzir como trabalhadores habilitados e “encaixáveis”, incluindo esquemas que dêem conta dos idosos, dos muito jovens ou dos doentes, ou quando necessitam de educação ou treinamento (para Offe, os esquemas informais são insuficientes para garantir comportamentos compatíveis com a dinâmica de mudança pela qual a acumulação capitalista se dá, sendo imperativo um controle centralizado);

c) fornece ao Estado meios de intervir no mercado de trabalho para assegurar um balanço aproximado, ao longo do tempo, entre as quantidades de trabalhadores despossuídos e as oportunidades de trabalho assalariado.

Assim, para Offe, a política social não é apenas um tipo de reação do Estado ao “problema” da classe trabalhadora, mas contribui diretamente para a própria formação da classe trabalhadora, como veículo para realizar o contraditório desenvolvimento social.

⁵¹³ OFFE, Claus e LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social. Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Outra perspectiva contemporânea na discussão do bem-estar vem do pós-industrialismo, pós-fordismo e da teoria do capitalismo desorganizado⁵¹⁴, que são análises “macro-teóricas” da transformação contemporânea preocupadas com a compreensão do relacionamento entre diferentes elementos de mudança, mas que persistem na estrutura capitalista. Três processos contemporâneos aparecem, nessas interpretações, como peças centrais na discussão sobre bem-estar: a *globalização*, entendida como mudanças na organização econômica global que incluem a emergência de novos centros de produção e consumo, novas tecnologias de produção e comunicação e intensificação das divisões do trabalho; a ressignificação da *relação entre trabalho e bem-estar*, considerada a pedra de toque na explicação sobre a natureza das políticas sociais; e o *aparecimento de novas divisões políticas e sociais*, vistas como um processo crescente de complexificação da representação e mobilização políticas (novos movimentos sociais feministas, ambientais, étnico-raciais, etc), que expõe um trade-off na conformação de consensos nacionais e na coordenação de políticas de bem-estar em escala nacional.

O pós-industrialismo expõe como principal elemento contemporâneo a transição da manufatura para os serviços, acompanhada do aumento da importância do conhecimento e da informação na organização da atividade econômica. As sociedades “pós-industriais” são cada vez mais organizadas por tecnologias, informação, conhecimentos e serviços e grupos técnicos profissionais, de sorte que status e privilégios advêm da capacidade do controle do conhecimento, o que traz como consequência um declínio das divisões de classe e uma ampliação das estruturas de oportunidades meritocráticas que reforçam estilos de vida mais pluralistas e diferenciados⁵¹⁵.

Semelhante ao pós-industrialismo, a teoria do capitalismo desorganizado argumenta que a “organização” capitalista representa um período em que as instituições sociais e econômicas tornaram-se, literalmente, altamente ordenadas em alguns eixos: regulação dos capitais econômico e financeiro, coordenação dos relacionamentos entre Estado e economia, organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos, administração da

⁵¹⁴ Para O'BRIEN e PENNA, o pós-industrialismo é uma combinação da economia liberal americana e da sociologia crítica européia, o pós-fordismo mistura marxismo estrutural e economia institucional e a teoria do capitalismo desorganizado une o marxismo austro-húngaro e a sociologia weberiana.

⁵¹⁵ A despeito das diferentes ênfases, a maioria dos escritos pós-industrialistas apontam o conhecimento e a tecnologia de informação como novas forças vitais na organização e desenvolvimento das economias contemporâneas. Ver, como referência, LOJKINE, Jean. *A Revolução Informacional*. São Paulo: Cortez, 1995; e TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

população nacional com amplos esquemas de proteção e promoção do bem-estar social. Já a “desorganização” se caracteriza pelos processos de desindustrialização das economias, declínio dos mercados nacionais e das corporações baseadas nacionalmente, queda do tamanho absoluto e relativo da classe trabalhadora industrial, formas de produção flexível, enfraquecimento do poder do Estado-Nação em gerenciar a economia nacional, decadência das cidades industriais, expansão dos serviços, esvaecimento da política de classe e crescimento de novos movimentos sociais e políticos e aumento da diversidade cultural e fragmentação social.

O pós-fordismo, mistura de tendências gerencialistas, escola de regulação e teoria neomarxista, usa, por sua vez, o declínio do padrão fordista de acumulação para explicar uma reorientação estratégica da relação entre Estado e economia a partir da idéia de consolidação de um novo regime flexível de produção em que as práticas de consumo são altamente diversificadas e condicionam formas particulares de formação social.

Nas três abordagens, a pobreza em massa, dimensão mais visível da questão social que se desenvolveu no início do capitalismo industrial, teve como forma de enfrentamento regulações estatais centradas no emprego, fator distintivo desses sistemas de bem-estar, que mantinham os incentivos para o trabalho inscritos numa estratificação de status atrelada ao emprego. A configuração dessas regulações desembocou no Estado de Bem-Estar social keynesiano, que tem como base duas importantes condições: a idéia de que o Estado-Nação poderia gerenciar a economia e, assim, manter o nível de empregabilidade estável para a maioria, e um formato hegemônico de estrutura familiar (nuclear), com uma divisão sexual do trabalho particular. Essa tendência não refletiu uma lógica histórica universal ou uma convergência das economias nacionais num modelo formal único, posto que, ao contrário, os diferentes Estados nacionais experimentaram e responderam variadamente às suas respectivas “questões sociais nacionais”.

Mas as mudanças na organização da economia global, simultaneamente às transformações nas características econômicas e do emprego em cada economia nacional, levantaram questões sobre a emergência de novas divisões sociais advindas, por um lado, de um processo de fragmentação política nacional e global e, por outro, de formações de alianças internacionais estratégicas e coalizões regionais cuja diversidade de objetivos e interesses se atravessam. Esses processos conduziram crescentemente o Estado de Bem-

Estar Social a um “Workfare State” no qual a política social se subordina às demandas por competitividade na economia global.

Essas aproximações mais recentes, embora tenham por base a análise das mudanças no modo de produção, não apontam caminhos para fora do capitalismo, o que as diferenciam, fundamentalmente, da abordagem marxista clássica. Isso ajuda a reforçar os argumentos que vêm no mercado não só a melhor forma, mas também a única maneira pela qual as organizações humanas podem sobreviver.

5.3.4 - PÓS-ESTRUTURALISMO

A análise pós-estruturalista do bem-estar traz ao debate dois conjuntos de problemas: um deles diz respeito ao relacionamento entre poder, resistência e práticas políticas, e o outro versa sobre a natureza política do conhecimento acerca da vida social e pessoal.

O pós-estruturalismo representa a rejeição dos princípios fundamentais das teorias iluministas – a idéia de “sujeito universal”, “natureza humana essencial”, “destino universal” ou “objetivo social coletivo”. Envolve, por isso, a recusa ao marxismo e ao liberalismo e aos modos científicos de pensamento nos quais a história representa um desenvolvimento unilinear (como o positivismo, por exemplo), levando suas análises ao questionamento da autoridade da ciência e das teorias originárias da cultura ocidental⁵¹⁶.

O desenvolvimento do pós-estruturalismo se deu principalmente na França e nos Estados Unidos, nos anos de 1960, num contexto em que reinava uma polêmica sobre a “crise” do marxismo. Vários autores são caudatários dos argumentos pós-estruturalistas – Julia Kristeva, Jacques Derrida, Luce Igarary, entre outros – mas seu principal expoente foi, segundo grande parte da literatura sobre o tema, Michel Foucault.

Os anos de 1960 testemunharam o surgimento de uma “nova esquerda”, que buscava um novo modo de fazer política para além do modelo totalitário da União Soviética. Esse pulular de idéias teve como núcleo central a teoria social e a política marxista francesa, com Roland Barthes, Jean-Paul Sartre, Louis Althusser e Jacques Lacan, que abraçavam elementos do marxismo. Em maio de 1968, a marcha dos estudantes solidária aos movimentos dos trabalhadores foi um marco significativo na ânsia por

⁵¹⁶ O'BRIEN e PENNA, 1999, Op. Cit., p.106.

revisões no marxismo, de sorte que um amplo processo de revisão intelectual e ideológica solapou a hegemonia do marxismo ortodoxo – com os trabalhos de Daniel Bells, Herbert Marcuse, E. P. Thompson e Simone de Beauvoir – ao revelar diferentes formas em que a história é vivida por variados grupos em diversos contextos sócio-políticos.

Concomitantemente, nos Estados Unidos os movimentos feministas e dos negros tiveram efeitos combinados aos acontecimentos franceses, o que ajudou a questionar os fundamentos da “esquerda” sobre o progresso histórico e social. As lutas sociais dos anos de 1960 contestaram ideologias progressistas consideradas monolíticas e associadas às organizações dos movimentos de oposição de massa, não questionavam apenas qual o progresso é desejável, mas em que medida são atingíveis ou desejáveis.

Essa linha de argumentação fissurou a fé no projeto iluminista, pelo qual a sociedade inclusiva resultaria de uma organização racional das forças sociais e estruturas políticas, como mercados, classes, trabalho, investimento, consumo, famílias, comunidades, partidos, movimentos e sindicatos. Essa concepção sistêmica e orgânica de ordem social inclusiva e sua associação às práticas políticas foi desafiada em dois pontos essenciais:

- 1) a idéia de que a capacidade de descrever, definir e explicar a sociedade pela via iluminista é baseada na autoridade de certos discursos sobre outros, a partir da promoção de um determinado tipo de desenvolvimento histórico;
- 2) a política dessa ordem orgânico-sistêmica privilegia certas experiências sobre outras e certas lutas sobre outras, construindo hierarquias de necessidades, identidades, direitos e obrigações que marginalizam sistematicamente as estratégias políticas divergentes e os objetivos de grupos de conflitos diversificados.

Em outras palavras, com o intuito de realizar igualdade, emancipação e liberdade dentro dessa ordem sistêmica era necessário subordinar algumas lutas a outras e colocar algumas delas a serviço de outras, no sentido de estruturar diferenças.

O questionamento das ideologias e teorias universais foi realizado a partir das relações entre poder e conhecimento, em suas diversas interconexões, com a crítica pós-estruturalista das políticas de bem-estar contemporâneas e suas instituições inspirando-se,

prioritariamente, em Foucault, que re-examinou a história dos sistemas de pensamento no Ocidente, em especial as tradições euro-americanas dominantes.

O trabalho de Foucault é uma crítica substancial à epistemologia iluminista, arguindo que essa perspectiva epistemológica prioriza a distinção entre pensamento e cognição (um sistema de conhecimento) e entre agir e fazer (sistema de poder). Para ele, conhecimento e poder são inseparáveis, já que um permite o outro, e tipos particulares de conhecimento estão engajados em relações particulares de poder.

A base para essa afirmação já aparece sinalizada num texto de 1978 que trata da confissão de assassinato de um cidadão francês, em 1835. Essa confissão surge associada a uma série de testemunhos e exames e mostra dois fatores importantes na interpretação histórica construída por Foucault: a instabilidade do significado, ou seja, um único “texto” carrega vários significados e pode ser lido de várias formas, pois o texto não tem a priori nenhum significado intrínseco, mas é em si um produto que, ao mesmo tempo, leva a diferentes “discursos”; a luta sobre um significado é uma luta pelo poder⁵¹⁷.

Foucault notou que, no período em que o Caso Rivière ocorreu, deu-se uma série de mudanças na autoridade e no controle sobre “loucura” e “crime”, comportamento moral da família e padrões de sexualidade. Os novos “discursos” sobre razão acabavam por direcionar o motivo, o comportamento, as atitudes, as aparências e muitos outros detalhes da vida individual e social. Quais experiências, enfim, definem o que é “loucura” ou “crime”?

Um “discurso” se refere às relações entre significados, definições e afirmações e as redes institucionais e sociais que dá a eles validade e autoridade (profissional, científica, estética, etc), consistindo em lutas pela autoridade do significado e sobre quais os sistemas de afirmação os validariam⁵¹⁸. Foucault investiga os discursos das experiências públicas e privadas sobre sexualidade, crime, loucura e o corpo e traça as respectivas histórias de cada um desses objetos pelos métodos e procedimentos usados para julgar, medir e acessar a “normalidade” ou “anormalidade”, “sanidade” ou “insanidade”, e as formas pelas quais

⁵¹⁷ Idem, p.109.

⁵¹⁸ Ibidem, p.110.

essas destituições são socialmente mantidas, exibindo uma coleção de estratégias de controle e organização política culturalmente construídos e socialmente sancionados⁵¹⁹.

Os conhecimentos não são descobertos nas características do passado, mas produzidos pelos conflitos discursivos do presente, o que faz do estudo histórico um ato político. Ao traçar uma “genealogia” dos processos de construção dos discursos, Foucault considera a história não como um “sítio” onde significados originais são encontrados, mas como uma série de eventos descontínuos conectados por pessoas que os expõem ou os recuperam no presente, concluindo que não existe história singular, universal e linear do crime, desvio, loucura ou sexo. As relações políticas pelas quais esses objetos da ciência se formam resultam na repressão ou subordinação de conhecimentos e histórias alternativas, a partir de conexões entre o poder de definir e o de subjugar e reprimir⁵²⁰.

Quais são as definições de bem-estar e igualdade que se pode atualmente classificar como conhecimento estabelecido e quais os esquemas que validam sua autoridade na elaboração das políticas sociais? A obra de Foucault ajuda a chamar atenção para os conflitos sobre a classificação e categorização e os métodos de policiamento e normatização das identidades sociais engendrados nas formas modernas de administração do social, que conformam, segundo Foucault, um amplo regime disciplinador difuso pelo corpo social, que também resiste e contesta pelas lutas em pelo poder e conhecimento.

Sob essa perspectiva, o aparecimento da “questão social” como preocupação e objeto das ciências sociais resultou de uma combinação de circunstâncias que estabelecem as políticas sociais como um determinado campo de “tratamento”. A pobreza como problema social moderno, ou seja, como alvo do Estado, movimentos profissionais e filantrópicos afins, é representada por uma “epistème”, de sorte que os discursos também definem, pelo menos negativamente, os limites e condições para inclusão social e legal ou,

⁵¹⁹ De acordo com O'BRIEN e PENNA, em “*Madness and Civilization*” e “*The Order of Things*”, Foucault trabalha com o método de arqueologia do discurso, enquanto em “*Discipline and Punish*” e “*The History of Sexuality*” faz exercícios de genealogia do conhecimento. Esses dois métodos (arqueologia e genealogia) compõem o “epistème”, que se refere a um regime de conhecimento que organiza as relações entre os discursos. Ibidem, p.111.

⁵²⁰ Em “*Madness and Civilization*”, de 1982, Foucault nota que a história da “razão” na ciência social européia tem sido escrita, quase exclusivamente, como um conjunto de “grandes pensadores”. O nascimento da “razão” como base para nosso conhecimento do mundo foi também a criação da “desrazão” ou “loucura” como sua correlata, e é essa história obscura da produção da “desrazão” que o livro procura mostrar. Ibidem, p.112.

em outras palavras, aquilo que conta como participação razoável, responsável e racional diária de cada um na vida coletiva e organizada.

A razão presente nas operações diárias das instituições modernas foi e é acompanhada pelo desenvolvimento de um amplo aparato de não razão, incluindo o conjunto de agências especializadas e formas de avaliação das regras de enfrentamento da questão social. Pauperismo, destituição, exclusão, desigualdade, desemprego, violência, e outras manifestações da questão social emergem no cenário contemporâneo como um problema representado por um sistema de conhecimento que valida, ao mesmo tempo, sua presença ou sua ausência.

As instituições contemporâneas persistem na produção de identidades diferenciadas pela via da classificação, codificação e racionalização da produção, com discursos sobre economia, política e desenvolvimento. A engrenagem da sociedade moderna produz a diferenciação de identidades com a fabricação de diferenças sócio-culturais a partir da afirmação de status assimétricos, com diferenças de alocações de bens correspondentes.

O conceito de diferença no pós-estruturalismo não se refere à variação natural, biológica ou individual, mas a que se estabelece pela geração de identidades distintas dentro de regimes de poder particulares. Ou seja, as diferenças não são naturais, mas resultam de identidades construídas por processos políticos⁵²¹, não sendo singulares, estáticas e fixas, nas quais os indivíduos ficam mais ou menos em equilíbrio, porém múltiplas e fluidas, pois o mundo social é continuamente estabilizado e desestabilizado⁵²².

O pós-estruturalismo rejeita a idéia de que as perspectivas de diferentes grupos (gênero, raça, religião, etc) possam ser representadas por um discurso universal de necessidade. Por isso, o esforço analítico pós-estruturalista é apontar as instabilidades, hiatos e silêncios nos discursos gerais, privilegiando as lutas localizadas sobre as necessidades⁵²³, uma vez que a construção da discriminação com base na diferença – sexual, étnica, corporal, idade, regional, cognitiva, religião e outras – a partir de questões sobre subjetividade e identidade toma grande parte da atenção nos debates contemporâneos

⁵²¹ Ibidem, p.120.

⁵²² O pós-estruturalismo enfoca essas instabilidades de identidade no sentido de desafiar os conceitos dominantes de identidade como aspecto permanente do “eu” ou “sujeito”. Com isso, desafia também a noção de subjetividade, colocando-a como algo dinâmico e fragmentado, uma individualidade inconsciente cujos interesses, desejos e objetivos estão articulados através de práticas identificatórias psíquicas e sociais. Ibidem, p.122.

⁵²³ Ibidem, p.121.

sobre política social. É que esse entendimento da diferença é central para entender os contornos da agenda das políticas sociais na atualidade⁵²⁴.

De um lado, afirma-se que, a despeito da cidadania e provisão de bem-estar universal, alguns grupos da população experimentam discriminação sistemática e acesso desigual aos recursos, o que impacta nas chances de vida das pessoas e, de outro, existe a proposição de que status desigual também tem efeitos subjetivos importantes, que reforçam a desigualdade. Identidade e diferença, como base normativa para ordem política e social, auxiliam na formação de discursos sobre pobreza, desigualdade, políticas sociais e bem-estar, discursos que estabelecem direitos, responsabilidades, deveres e autoridades ao redor de categorias de desvio e necessidade e materializam-se em fatores de institucionalização e normatização que as administrações fazem surgir.

No pós-estruturalismo, as diferenças são sempre politizadas e não existe subjetividade “essencial” ou universal ou uma unidade de experiência, desejo, necessidade ou propósito estável, nos quais o discurso de bem-estar social possa apelar para explicar a desigualdade. Assim, os programas sociais são caracterizados como saídas para validação da diferença, ao mesmo tempo em que redirecionam a desigualdade, mudando-lhe o enfoque para confundir a natureza de seu enfrentamento.

Como, então, diferença e desigualdade se associam em termos concretos, haja vista que a produção das diferenças é dada pelo cruzamento de lutas e resistências ou, em outras palavras, a diferença é uma saída ou manifestação de múltiplas relações de poder? Faz-se necessário, aqui, tomarmos outra dimensão importante da obra de Foucault: a idéia de “sociedade disciplinadora”.

Ao investigar como diferentes tipos de interesses societais aparecem combinados no desenvolvimento de um novo sistema “disciplinador”, Foucault tem como objetivo dar conta da difusão das técnicas disciplinares ao longo do corpo social, sua capilaridade nas esferas da vida diária, sua extensão sobre um amplo arranjo de contextos sociais e institucionais e a adoção das técnicas autodisciplinadoras pelos indivíduos⁵²⁵.

⁵²⁴ Ibidem, p.123.

⁵²⁵ Em “*Discipline and Punish*” (Vigiar e Punir), de 1977, Foucault trata da transição na teoria penal e nas formas práticas de tortura, execuções e confissões da Era Clássica (até o século XVIII) para o moderno sistema de aprisionamento, subserviência e treinamento (do século XIX até os dias atuais). Para Foucault, essa transição mostra o advento de um novo e extensivo tipo de poder: disciplina. A tortura externa é substituída por uma entidade internamente autodisciplinadora, tanto nas menores microestruturas de

As gradações de punição e tratamento (ou, em nosso caso, de combate à pobreza ou enfrentamento da questão social) são estabelecidas a partir de hierarquias de conhecimento, com a “ciência” no topo e o “mito” no fundo, que revelam e conciliam saber e informação, alocam pessoas em espaços e tempos, validam e invalidam normas e crenças e insinuam rankings nas experiências diárias de populações inteiras, correlacionando a organização “externa” de poder com o exercício “interno” de disciplina – que levam à construção de microtecnologias de poder. Tais poderes de julgar, acessar e supervisionar são difusos e descentrados, não existindo nenhuma autoridade central que os regulam, porquanto, distribuídos ao longo das redes sociais e institucionais da ordem política moderna.

Diante disso, as bases normativas de intitamentos de bem-estar, direitos de cidadania e participação social são baseadas em lógicas prescritivas de identidade que sustentam divisões em torno de acesso às políticas sociais⁵²⁶. O’Brien e Penna apresentam três tipos de discursos sobre necessidades que interagem nas sociedades capitalistas tardias e servem de base para pensar a formação atual do discurso do combate à pobreza:

- o discurso dos especialistas, associado às instituições de produção de conhecimento e aplicação, incluindo universidades, associações profissionais, agências estatais, etc.;
- o discurso de oposição, associado aos movimentos sociais ativos;
- o discurso de reprivatização, que contesta a racionalidade, eficiência e moralidade da responsabilidade pública e procura restabelecer as fronteiras entre público e privado, político e doméstico, movendo a responsabilidade pelas necessidades do âmbito público para o privado.⁵²⁷

Os três discursos coexistem em programas e políticas sociais, especialmente no que se refere à pobreza. O de reprivatização propõe que a pobreza e a marginalização resultam do comportamento, normas e estilos de vida próprio dos pobres, aparecendo sob muitas formas na literatura recente sobre o tema, desde a tese sobre o “círculo vicioso de pobreza”, “armadilhas da pobreza” ou “cultura da pobreza” dos anos de 1960, à recente e recorrente preocupação com a cultura da dependência da “underclass”, de Charles Murray. Nessa

comportamento (como vestir-se, expressar-se, gestos, etc), quanto nas maiores macroestruturas da economia política (divisão de trabalho, organização militar, desenho urbano, etc). Ibidem, p.116.

⁵²⁶ Idem, p.124.

⁵²⁷ Ibidem, p.126.

perspectiva, as soluções para o problema da pobreza consistem em desenvolver um conjunto de incentivos e requerimentos para os indivíduos tomarem a responsabilidade pessoal pela pobreza, a qual invariavelmente estigmatiza e intensifica a própria experiência da pauperidade.

O discurso de oposição busca reforçar a idéia de que a pobreza é um fenômeno estrutural e propõe respostas que enfocam a intervenção política sobre as instituições econômicas, sociais e culturais para combater a exploração e a exclusão a partir da criação de uma nova institucionalidade, chamando atenção para como as políticas existentes criam mais que combatem a desigualdade econômica e política. O dos especialistas atravessa, por seu turno, os outros dois e procura conciliá-los, fornecendo uma ponte formal entre movimentos sociais e Estado e deles com os interesses econômicos privados, daí que os especialistas promovem disputas técnicas sobre categorias de necessidades de que o extensivo debate sobre pobreza absoluta e relativa e os esforços reticentes em definir linhas de pobreza oferecem um bom exemplo.

Por fim, as aproximações pós-estruturalistas levantam aspectos políticos importantes em torno do conhecimento sobre a questão social e possibilitam apontar a lógica política na qual as políticas sociais estão enraizadas, com grandes visões do progresso e reforma rejeitadas em favor de afirmações mais detalhadas das condições de emergência, manutenção e contestação de programas específicos de bem-estar. Tal qual o neoliberalismo, o pós-estruturalismo rejeita os ideais iluministas, bem como a disciplina da política social e a visão de bem-estar que ajudou a sustentar os esquemas de welfare state. É que, ao investigarem as alianças políticas e sociais e os conflitos pelos quais os estatutos de política social e bem-estar são formados e colocados em prática, revelam como essa história é continuamente refeita pelas lutas discursivas e institucionais.

A consequência dessa diversidade de campos específicos considerada na organização do bem-estar é uma mudança no tom da agenda das políticas sociais, que saem das prescrições universais para o alívio do estresse social e enfatiza uma multiplicidade de temas nos quais os programas de bem-estar (e o combate à pobreza) são gerados. Isso permite concluir que os fundamentos do combate à pobreza no contexto contemporâneo constituem um discurso hegemônico internacional (ou mesmo global) que manifesta as lutas pelo poder sobre o processo de acumulação financeira a partir da validação de

categorias e significados conferidos por organismos multilaterais, Estados e outros atores presentes na arena mundial.

5.3.5 – PÓS-MODERNISMO

O termo pós-moderno se tornou um símbolo de disputa na ciência social. Alguns tratam o pós-moderno como uma forma distinta de sociedade ou um período histórico, outros afirmam que o “pós” é parte daquilo que é moderno, e ainda há os que pensam o pós-moderno como uma ruptura teórica e epistemológica que sinaliza uma mudança tanto no modo como se experimenta o social como nas categorias culturais nas quais essas experiências são entendidas e explicadas.

Cabe ressaltar neste item que, no que se refere a pensar teoricamente as políticas sociais, o pós-modernismo trouxe questionamentos que são importantes para entendermos a configuração teórica que fundamenta a agenda de reformas e as novas tendências das ações de combate à pobreza.

Distinto do modo de pensar e explicar o welfare state na tradição iluminista, que entendia as políticas sociais como uma resposta contingente composta por sistema conscientemente manipulado de reformas progressivas para conduzir a uma organização social mais democrática, o pós-modernismo entende esse tipo de Estado como um fator de coordenação social intrinsecamente excludente, cujos princípios normativos levam à marginalização.

No contexto atual, o debate sobre como construir políticas sociais que aumentem o bem-estar se dirigiu para questões sobre diferenças sociais e culturais de status, identidade pessoal e autonomia social e para questões sobre a relação entre oportunidades, direitos e necessidades.

Novos problemas colocados na pauta política por variados movimentos sociais – feministas, anti-racistas, ecológicos, homossexual etc. – promoveram a abertura da agenda política e cultural para os novos riscos ligados às diferenças sociais no contexto contemporâneo, enfraquecendo a idéia de que um único centro político poderia assegurar diversos arranjos inclusivos por meio da coordenação das políticas sociais universais. Outros programas sociais foram sendo estruturados e experimentados para dar conta das lacunas que o welfare state não havia sido planejado para preencher.

As políticas afirmativas, por exemplo, são consideradas como uma forma pós-moderna de política social⁵²⁸, que compõem um debate teórico e uma disputa político-estratégica sobre a natureza das mudanças sociais, suas causas e conseqüências, que sinalizariam, para uns o “fim da era moderna” e, para outros, a intensificação da dinâmica da própria modernidade.

O embate sobre a validade e legitimidade das diferentes formas de explicar e entender o mundo social e suas transformações tem aqui sua dimensão centrada na contraposição entre modernismo e pós-modernismo, modernidade e pós-modernidade, expressa pelos conceitos de estrutura e agência, história, cultura, subjetividade, público e privado, identidade, ética e ciência, etc.

Diante disso, as principais características da idéia de Modernidade e alguns dos fatores mais importantes do “pós-modernismo” serão apontados e, então, associados ao debate sobre política social.

A tese da Modernidade tem base no Iluminismo, período que produziu uma capacidade de organização social e tecnológica de provisão das necessidades básicas – de alimentação, vestimenta, habitação etc. – possibilitando uma “libertação” das pessoas do poder arbitrário dos monarcas e senhores feudais. A “modernização”, promessa racional do Iluminismo, conduziria à libertação dos controles sobre a vida privada. Isso implicava em um amplo processo de domínio da razão, da aceitação do progresso no movimento histórico, da busca da universalidade e de abraçar a idéia de secularização.

A Modernidade significa a emergência de um paradigma de conhecimento composto por duas racionalidades: uma substantiva, formal, histórica e afetiva, compreendendo princípios como liberdade, igualdade, felicidade, justiça social, preocupada com fins e valores; outra instrumental, prática, positivista, compreendendo o domínio científico da natureza, o progresso, a lógica dos lucros e custos, caracterizada pelo predomínio da técnica. A essa base racional corresponde uma formação econômico-social, o capitalismo, cujo desenvolvimento das forças produtivas e novas tecnologias incorporou a bandeira da modernização pela via da industrialização e urbanização.

A expansão dessa formação histórica de sociedade moderna abrange uma organização sociopolítica, o Estado-Nação, e seus atributos de povo, território, soberania,

⁵²⁸ O'BRIEN e PENNA, 1999, Op. Cit., p.186.

direito e cultura, que se identifica com um estilo de vida, uma perspectiva estética e forma particular de significação social e simbólica, o “modernismo”. (WANDERLEY)

Pois bem, a dimensão da crítica pós-moderna que vai atingir o âmago do debate sobre política social se constrói justamente no conflito entre a promessa racional do Iluminismo e a contingente “exclusão” das massas dos efeitos sócio-econômicos e culturais da modernização.

O marco da entrada do pós-modernismo nas ciências sociais acontece, para a grande maioria dos autores, com a primeira abordagem filosófica de Lyotard, em 1979, com a “*Condição Pós-moderna*”. O contexto histórico pós-moderno caracteriza-se por profundos desenvolvimentos e transformações no campo tecnológico, na produção econômica, na cultura, nas formas de sociabilidade, na vida política e no cotidiano. Esta “nova” realidade social implica em apropriação de novos conceitos e categorias que se tornaram imprescindíveis para a compreensão das atuais configurações e seus movimentos e para tomar decisões.

O pós-modernismo se configura a partir de diferentes tradições de pensamento com forte influência do pós-estruturalismo. A realidade social é vista de forma fragmentada através de identidades particulares e pequenos grupos, as mudanças são episódicas, condensando lutas localizadas com base em critérios imediatos e específicos. “Esta sociedade, que muitos convencionaram chamar de pós-moderna, tenda a substituir o pensamento universal pelo microcosmo das narrativas locais, particularizando não só o conhecimento, mas a própria condição humana”⁵²⁹.

Outro aspecto essencial da influência pós-estruturalista é a perspectiva de rejeição do discurso universal como forma de representatividade de diferentes grupos e seus respectivos discursos. Dessa forma, como não há solo factual no qual basear a teoria e as práticas sociais daí decorrentes, isto é, como não há referências universais que permitam distinguir interpretações verdadeiras e falsas, então todos os conhecimentos (científico, religioso, estético etc.) são igualmente nivelados. Logo, pobreza, desigualdade, incapacidade, discriminação, aparecem como interpretações (textos), e as formas de enfrentamento que daí derivam são (e devem ser) múltiplas, diversificadas e momentâneas.

⁵²⁹ MAGALHÃES, Fernando, 2004. Op. Cit, p. 83

Os princípios totalizantes da Modernidade e do Iluminismo, incluindo os apelos à racionalidade, ao progresso, à humanidade e justiça, e à capacidade de representação da realidade, aparecem solapados na ótica pós-modernista.

As relações entre modernismo e pós-modernismo, contudo, apresentam ambigüidades. O individualismo atual, por exemplo, nasceu com o modernismo, mas seu “exagero” narcisista é um acréscimo pós-moderno. O homem do contexto moderno, produto da civilização industrial, mobilizava as massas para as amplas lutas políticas, o homem pós-moderno presente na sociedade global pós-industrial, dedica-se às minorias – sexuais, raciais, culturais etc. – e, por isso mesmo, atua apenas no microcosmo do cotidiano. “A diferença consiste exclusivamente em seu aspecto formal. As chamadas sociedades industriais formam-se dentro de um paradigma de relacionamento cujo vínculo social não se dissolve facilmente. O indivíduo padronizado, subsumido à lógica da unidimensionalidade, move-se entre as estruturas das instituições privadas sem se afastar inteiramente da esfera pública. O sujeito pós-moderno, pelo contrário, rompe com os laços públicos quase que totalmente, lançando os resíduos da atividade coletiva na periferia das relações sociais”,⁵³⁰.

As análises sobre políticas sociais que advém dessa perspectiva se concentram no mundo cotidiano, onde ocorrem práticas formais e informais de efetivação de direitos e deveres, a construção de identidades e os procedimentos administrativos que compõem os arranjos de bem-estar. A idéia pós-moderna de cidadania, por exemplo, vê o cidadão não pelo seu status a ser adquirido pelo trabalho, renda ou participação política, mas pelas suas respectivas identidades forjadas pela estratificação racial, de gênero e outras características culturais, ou seja, pelas diferenças.

Com isso, o pós-modernismo migra o foco de atenção das questões normativas definidas universalmente, aplicadas por meio de planejamento com base em conhecimentos objetivos, e se concentra em uma rede de poder múltipla que sustenta a fragmentação da vida política e institucional, na busca por perspectivas que desafiem a racionalidade tradicional dos discursos das políticas sociais e suas respectivas lógicas, normas e convenções.

⁵³⁰ Idem, p.85.

Perturbar as concepções modernas de direitos e habilitações expondo a inconsistência e imprecisão da universalidade é uma das principais características do debate pós-moderno que influencia as políticas sociais.

O pós-modernismo tem questionado as idéias de integração das políticas sociais, indicando que o problema da inclusão não é equivalente à extensão na qual a esfera pública distribui direitos e habilitações como meios de mitigar a desvantagem sócio-econômica. Lutar pela cidadania significa uma luta dinâmica para reconstruir a experiência e a organização dos direitos na vida social cotidiana. Tais lutas são pontuais, localizadas, com referência em identidades pessoais construídas no fragmentado modo de vida global contemporâneo.

CAPÍTULO VI

FUNDAMENTOS DO COMBATE À POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE: AMARTYA SEN E A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

6.1 - Introdução

Amartya Kumar Sen nasceu em Santiniketan, Índia, em 1933. Hoje é autoridade mundial em teoria da escolha social e economia de bem-estar, tendo colaborado na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de seu novo cálculo, publicado em 1999. Dentre várias contribuições, destacam-se os estudos que mostram por que a desigualdade, a pobreza e a fome não são necessariamente eliminadas pelas ondas de crescimento econômico e aumentos da renda média.

O que Sen faz não é simplesmente constatar um erro metodológico, pois ao elucidar uma concepção inadequada da natureza dos males sociais, acaba indicando um novo caminho interpretativo da realidade social, sempre permeado pela preocupação com a desigualdade e a pobreza. Nos seus trabalhos, há um claro refinamento de ferramentas analíticas da teoria econômica liberal clássica.

O principal pressuposto que lhe envolve a obra está na afirmação de que a riqueza ou o crescimento econômico interessa, principalmente, como instrumento de bem-estar que, por sua vez, significa aumento de liberdade. Se se considerar uma hierarquia em seu pensamento, a ética parece preceder a dimensão econômica, fundando uma nova forma de encarar as sociedades de mercado capitalistas⁵³¹.

Sen critica o pressuposto restritivo de comportamento auto-interessado na teoria econômica, fugindo desse caminho único ou “camisa de força”, por considerá-lo uma

⁵³¹ Opinião emitida por KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 42, vol.15, fevereiro/2000, pp.113-122. Coincide com a de SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p.13.

solução demasiado simplista em relação às motivações dos indivíduos e por reconhecer a existência tanto de outras motivações quanto de diferentes definições de racionalidade.

No clássico “*Coletive choice and social welfare*”, de 1970, problemas éticos essenciais da economia de bem-estar já apareciam sinalizados, e em “*On Economic Inequality*”, de 1973, empenhou-se sobre a questão da medida da pobreza e da desigualdade, levando-o aos primeiros aspectos conceituais e de mensuração das políticas públicas. Mas a pedra de toque do conjunto de sua obra parece estar em dois livros, que reúnem opiniões e sistematizações emitidas em diversos textos e conferências anteriores: “*On ethics and economics*”, de 1987, e “*Inequality reexamined*”, de 1992⁵³².

Em “*Sobre ética e economia*”, Sen constrói um conjunto de argumentos que permite uma reinterpretação de Adam Smith, a partir da crítica a conceitos da teoria econômica tradicional. Ele reformula a análise econômica do social mediante afastamentos do comportamento auto-interessado como via única de motivação, afirmando que essa foi a principal razão do estreitamento analítico da economia, que sufocou a dimensão ética de análise. Assim, consegue fornecer uma nova base de sustentação teórica para a compreensão do comportamento humano, na verdade o ponto de partida para a elaboração de suas idéias sobre desigualdade e pobreza.

No livro “*Desigualdade reexaminada*”, Sen olha com profundidade aspectos conceituais ligados à definição da desigualdade, e a força de seu argumento está em ser contra restringir as preocupações igualitárias somente à renda, passando a considerar que a forma equalitativa ou preponderante é a “capacidade igual de funcionar” de várias maneiras. Sua fonte de inspiração empírica parece vir da Índia, do Estado de Kerala, local onde o IDH é alto e o nível de renda média baixo⁵³³.

De acordo com Sen, os indivíduos devem funcionar ou ter um conjunto de funcionamentos que envolvem ser e fazer e não só ter (renda), pois, os propósitos humanos que lhes orientam as ações e pensamentos devem promover a liberdade efetiva⁵³⁴. Alguns

⁵³² Ambos traduzidos para o português. Ver SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, e, SEN, Amartya K. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.

⁵³³ Embora o Estado do Kerala tenha servido de inspiração para a construção da perspectiva de capacidade e liberdade, Sen não indica que essa seja a situação ideal. Para ele, um IDH alto deve também ser acompanhado por um aumento da renda média, pois auferir renda deve ser o resultado do aumento das capacidades dos indivíduos.

⁵³⁴ Por propósitos humanos entende a função de ter (possuir bens), fazer (agir, empreender) e ser (habilidades, características).

funcionamentos (*functionings*) são considerados valiosos, como “estar adequadamente nutrido e vestido, estar livre de epidemias e da morte por doenças facilmente curáveis, ser alfabetizado, poder aparecer em público sem sentir vergonha de si próprio, desenvolver um senso de auto-respeito, ser capaz de participar de forma ativa da própria comunidade”⁵³⁵, porém o autor vai além ao sublinhar a capacidade dos indivíduos em realizá-los, vinculando-a à liberdade para alcançar bem-estar, pois, para Sen, as vantagens individuais não devem ser estimadas apenas pelo nível de bem-estar alcançado, mas também pela liberdade que uma pessoa tem de, entre diversos tipos de vida, escolher uma que valorize.

Sen orienta a tomar a capacidade de funcionar como medida fundamental da vantagem individual e a não se valorizar um tipo específico de vida, mas a capacidade de escolha de uma vida que as pessoas têm razões para valorizar. “Se damos peso à responsabilidade individual, a vantagem individual deve ser avaliada não pelo nível de bem-estar alcançado, mas sim pelas oportunidades que uma pessoa tem de alcançar bem-estar”⁵³⁶, daí que a liberdade de escolha tem um valor intrínseco e a “boa vida é em parte uma vida de escolha genuína, e não aquela em que a pessoa é forçada a viver”⁵³⁷.

Sen acredita que sua noção de capacidade oferece uma nova forma de interpretar a idéia de liberdade efetiva como aquilo que uma pessoa pode fazer com os próprios recursos, oportunidades e direitos, ou seja, com a própria capacidade de funcionar.

6.2 – Reinterpretando Adam Smith

Amartya Sen, em “*Sobre ética e economia*”, inicia a argumentação lembrando que a economia e a ética estavam ligadas desde Aristóteles por duas questões de fundo: o problema da motivação humana (como deveríamos viver?) e a avaliação das conquistas sociais. Essa dimensão conforma uma das origens da economia, já que a outra está pautada nas questões logísticas, que Sen denomina “abordagem de engenharia” e que se tornou preponderante no curso do desenvolvimento histórico da disciplina, tornando a ética praticamente esquecida.

⁵³⁵ VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. In: Dados, nº3, vol. 42, 1999, p. 477.

⁵³⁶ SEN, Amartya Kumar, Op. Cit., 2001, p.148.

⁵³⁷ SEN, Amartya Kumar. *Well-being, Agency and Freedom*. The Journal of Philosophy, vol. LXXXII, nº 4. Apud VITA, Alvaro. Op. Cit, p.481.

O que Sen faz é uma reaproximação entre a economia e a ética, mostrando que aquela pode tornar-se mais produtiva se incorporar a dimensão que molda o comportamento humano e salientando que normas deveriam ser mais estreitamente integradas à teoria econômica. É que a teoria econômica dominante, afirma Sen, normalmente identifica a racionalidade do comportamento humano em dois aspectos, supostamente oriundos de Adam Smith: consistência interna da escolha e maximização do auto-interesse.

Mas, indica Sen, ao se observar a realidade contemporânea, fica difícil corroborar com a afirmação de que o auto-interesse é a motivação que melhor reflete o comportamento humano⁵³⁸. A verdadeira questão de fundo, para Sen, é se existe ou não uma pluralidade de motivações ou se o auto-interesse rege unicamente as escolhas dos seres humanos.

Para responder a essa pergunta, Sen vai ao liberal clássico Adam Smith e desmonta a idéia de que ele defendia o auto-interesse como fonte única de motivação: “Ironicamente, essa ‘particular predileção’ viria a ser atribuída ao próprio Smith por seus exaltados admiradores ao fazê-lo ‘guru’ do auto-interesse (contrariando o que ele realmente afirmou).”⁵³⁹ A correspondência entre auto-interesse e as escolhas que uma pessoa faz é uma interpretação antiga, não originária da economia clássica, e bastante limitada.

Para Sen, a visão da racionalidade exclusivamente como auto-interesse implica uma rejeição da concepção da motivação das escolhas ligada à ética, sendo que a razão alegada pelos defensores dessa idéia parece basear-se nos resultados esperados e não na escolha em si. O comportamento auto-interessado, definido pela teoria econômica clássica, possui três características distintas: a) o bem-estar do indivíduo é auto-concentrado, ou seja, depende do próprio consumo; b) o objetivo do indivíduo é limitado ao próprio bem-estar, o que indica que deseja melhorá-lo, aumentá-lo, maximizá-lo; c) a escolha do indivíduo é, sempre e imediatamente, orientada para os próprios objetivos⁵⁴⁰.

Essas três hipóteses aparecem simultaneamente combinadas, e a concepção de sociedade que daí surge é de uma interdependência mútua de êxitos respectivos a cada indivíduo, na busca de seus objetivos para maximizar o próprio bem-estar. Em outras

⁵³⁸ O exemplo do Japão, proposto por Sen, ilustra o afastamento sistemático do auto-interesse em direção ao comportamento baseado em regras (dever, lealdade, boa vontade) como forma de obtenção de eficiência econômica do indivíduo. SEN, Amartya K. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p.34.

⁵³⁹ SEN, Amartya k, Op. Cit., 1999, p.40.

⁵⁴⁰ Idem, p.96.

palavras, o comportamento auto-interessado está ligado à dimensão material do consumo (bens e mercadorias), à utilidade (ter) e ao espaço avaliatório da renda das pessoas.

Diante dessas assertivas, a literatura formal da economia tenta encontrar alternativas de explicação do surgimento da cooperação, por exemplo, mediante a introdução de algum tipo de “defeito” no conhecimento ou no raciocínio dos indivíduos que interagem⁵⁴¹. Segundo Sen, esses “defeitos” podem realmente estar presentes, mas é possível explicar de forma diferente o comportamento cooperativo. “O comportamento, em última análise, também é uma questão social, e pensar em termos do que “nós” devemos fazer ou qual deve ser “nossa” estratégia pode refletir um senso de identidade que encerra o reconhecimento dos objetivos de outras pessoas e das interdependências mútuas existentes”.⁵⁴²

O diferencial da análise de Sen está justamente no fato de reconhecer que dessa interdependência podem surgir certas regras, sem nenhum valor intrínseco, mas de enorme importância instrumental na promoção dos respectivos objetivos dos membros do grupo. Para reforçar seu argumento, recorre a Smith: “De fato, mesmo Adam Smith salientara a importância instrumental das regras de conduta: ‘Essas regras gerais de conduta, quando se tiverem fixado em nossa mente por reflexão habitual, muito contribuem para corrigir interpretações errôneas do amor-próprio quanto ao que é apropriado fazer em nossa situação específica’”.⁵⁴³

Sen afirma então que, se deixar de lado a “camisa de força” do auto-interesse, uma pessoa pode orientar-se por considerações não totalmente abrangidas pelo próprio bem-estar. Ou seja, nem tudo que fazemos é para atender aos próprios apelos e interesses; “já que tudo o que uma pessoa valoriza e deseja obter pode ter que ser, assim, considerado valioso precisamente porque a pessoa o valoriza.”⁵⁴⁴

O elemento fundamental na análise de Sen é a pluralidade de motivações da escolha ou em que medida se escolhe e se realiza as escolhas que se fez para ser feliz. “O êxito de uma pessoa não pode ser julgado exclusivamente em termos de seu bem-estar”, uma vez

⁵⁴¹ Sen cita como exemplo desse tipo de interpretação a teoria dos jogos.

⁵⁴² SEN, Amartya k, Op. Cit, 1999, p.101.

⁵⁴³ Idem, pp. 103-4.

⁵⁴⁴ Ibidem, p.57.

que cada um deve ser visto a partir de sua “condição de agente” (agency), ou seja, do respeito à sua capacidade para estabelecer objetivos, comprometer-se, valores, etc⁵⁴⁵.

A distinção entre o “aspecto da condição de agente” do “aspecto do bem-estar”⁵⁴⁶ permite Sen ir além da busca do bem-estar do indivíduo como resultado produtivo (conjunto de objetos ou condições materiais de vida), diferenciando elementos de valoração e justiça distributiva mais amplos e complexos que os considerados pela economia liberal clássica ou pelos neoliberais. Bem-estar é, em última análise, para Sen, uma questão de valoração, e não apenas um conjunto de realizações materiais.

Na verdade, aquilo que uma pessoa valoriza como importante para si e como planeja alcançar são o aspecto essencial. As vantagens que uma pessoa possui não são julgadas apenas pelo que realiza, mas com base na liberdade que tem para escolher “aquela” situação de bem-estar e não outra. “A liberdade pode ser valorizada não meramente porque auxilia a realização, mas também em razão de sua própria importância, extrapolando o valor do resultado realmente alcançado”⁵⁴⁷.

Isso fica claro com o exemplo clássico da diferença entre o jejum e a fome. “Jejuar não é apenas passar fome, mas passar fome apesar de ter a opção contrária. O jejum pode muito bem ser avaliado de maneira diferente de outros tipos de privação de alimento precisamente em razão do elemento de ‘escolha’ implícito na descrição refinada [de jejuar]”⁵⁴⁸.

A perspectiva seniana de liberdade, presente no “aspecto da condição de agente”, permite incorporar a questão do pluralismo de bens e de situações heterogêneas de vida, mesmo entre os mais pobres. Com a recusa de ver o problema do bem-estar em termos de uma necessidade *a priori*, homogênea e descritiva do que se deve valorizar afasta-se a concepção de bem-estar dos arranjos teóricos social-democratas e beveridgianos, até bem pouco tempo hegemônicos nas políticas públicas.

Isso é observável quando se passa da análise seniana das realizações e liberdades de uma pessoa para as de um conjunto de pessoas. Sua teoria de “escolha social” salienta ainda

⁵⁴⁵ Ibidem, p.56.

⁵⁴⁶ Sen distingue entre “condição de agente”, que define uma visão mais abrangente de valoração, e “bem-estar” do indivíduo. Ambas as dimensões são interdependentes, mas dois aspectos distintos, ou duas variáveis que se afetam mutuamente, sem se confundirem.

⁵⁴⁷ SEN, Amartya k, Op. Cit., 1999, p.76.

⁵⁴⁸ Idem, p.76, nota de rodapé nº2.

mais a natureza dessa pluralidade de situações, dadas as infinitas combinações entre liberdades, escolhas, realizações e direitos (*entitlements*).

Para os adeptos do auto-interesse, a análise da escolha social fundamenta-se em cálculos de eficiência, baseados, por exemplo, em critérios utilitários, como a renda, e a otimalidade de Pareto⁵⁴⁹. Contudo, para Sen, esse é um tipo limitado de êxito, pois deixa de lado outras contribuições distributivas.

Sen defende uma forma de avaliação plural da situação social e de cada indivíduo, que envolva múltiplos aspectos de motivação. Essa avaliação plural, que Sen denomina “ordenação completa ponderada”, não requer que os conflitos sejam resolvidos antes das decisões, ou seja, não exige uma ordenação completa em cada caso. “Isso implica que às vezes mesmo as decisões públicas institucionais podem ter de ser tomadas com base em justificação parcial”⁵⁵⁰.

Quando Sen cria argumentos para afastar a análise econômica do social da restrição contida na exclusividade do auto-interesse, cria um campo analítico situado fora do alvo das críticas tradicionais “de esquerda” ao pensamento de Adam Smith, principalmente porque não está fincado estritamente na dimensão produtiva (das mercadorias, do consumo, da renda) como prioridade para compor o bem-estar. Tal campo de análise é constituído com base em argumentos éticos extraídos da obra de Smith (mas não só dele), os quais ainda não foram teoricamente ou politicamente combatidos, sendo que suas críticas à teoria econômica tradicional coincidem com muitas das feitas pelos marxistas à economia clássica e neoclássica e, atualmente, ao neoliberalismo.

A força de seus argumentos advém, em parte, do caráter inédito com que rearruma a obra de Smith, e mais ainda do “encaixe” que teve sobre a realidade contemporânea, pelo menos a aparência da contemporaneidade.

6.3 - A mudança do foco na análise da pobreza: da renda para as pessoas

A novidade trazida por Sen na análise da pobreza e desigualdade está na mudança do foco, já que ele consegue migrar dos bens (ter) ou do espaço avaliatório da renda, para

⁵⁴⁹ Afirma-se que determinado estado social atingiu um “ótimo de Pareto” se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a de alguma outra.

⁵⁵⁰ Voltar-se-á a esse ponto mais adiante, mas importa notar que, com isso, Sen oferece respostas, mesmo que indiretamente, às críticas dos pós-modernos, que afirmam não ser possível analisar a totalidade do real, mas apenas parte dele.

as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens. É justamente na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e desigualdade de capacidades que Sen dá o “pulo do gato” teórico, criando um novo patamar de análise e interpretação da desigualdade.

Na economia tradicional, o bem-estar de uma pessoa é avaliado pelo seu domínio sobre bens e serviços, o que leva à focalização das avaliações sobre a variável renda.

O ponto central da análise, segundo Sen, situa-se no que ele chama de “espaço avaliatório”. Ao sair da dimensão da renda (ter) e dos bens, que traduzem uma situação externa aos indivíduos e depende da estrutura de propriedade e do movimento da sociedade, para se concentrar nas capacidades dos indivíduos (ser e fazer), passa a considerar características agregadas às pessoas, e não mais algo exterior a elas. Com o foco nas pessoas e naquilo que pode realizar, uma nova visão se estabelece sobre o todo social, que permite migrar a análise da realidade social da estrutura para o indivíduo.

Ao formular a pergunta “igualdade de quê?”, Sen responde que devemos igualar as capacidades de funcionar. Por isso ele entende um tipo de liberdade para escolher entre estilos de vida diversos e por funcionamento várias coisas que uma pessoa pode considerar valiosa fazer ou ter. Segundo Sen, as oportunidades que uma pessoa tem (em termos de escolhas que pode fazer e realizações) em sua vida não se limitam por seu conjunto orçamentário e outros fatores de riqueza e renda.

Deve-se considerar circunstâncias individuais - idade, sexo, propensão à doença, deficiências, talentos – e sociais – estrutura da família, disponibilidade de uma rede de segurança previdenciária, condições epidemiológicas, extensão da poluição, incidência de crimes – cujas variações afetam os processos de escolha das pessoas e as oportunidades de realizações.

Trata-se de uma perspectiva pluralista na medida em que avalia os funcionamentos realizados (escolhas valorizadas) e o conjunto capacitário (liberdade de agir). As liberdades substantivas ou capacidades são a oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos, levando em conta não apenas os “bens primários” que possui, mas as características pessoais relevantes que governam a conversão desses bens nos objetivos

pessoais. Ou seja, o enfoque tem de incidir sobre as liberdades geradas pelos bens e não sobre os bens em si mesmos⁵⁵¹.

A questão central que parece emergir de sua obra é onde está o valor próprio da vida humana? Para Sen, existem, na vida de qualquer pessoa, certas coisas valiosas por si mesmas, como, por exemplo, estar livre de doenças, estar bem alimentado, ser capaz de agir livremente e não ser dominado pelas circunstâncias, ter oportunidade de desenvolver potencialidades, etc⁵⁵².

A análise conceitual da capacidade e da liberdade envolve, no plano teórico, um outro núcleo de necessidades comuns a todas as pessoas, uma outra referência de igualdade. Segundo Sen, a poderosa retórica da “igualdade entre os homens” tende freqüentemente a desviar a atenção das diferenças entre eles e o efeito de ignorar as variações interpessoais pode ser profundamente não igualitário⁵⁵³. Sob essa perspectiva, justiça social significa “igualdade de vantagens individuais” ou “igualdade de capacidade”, igualando as condições de liberdade efetiva, e não igualdade de condições de bem-estar ou igualdade econômica.

Em “*Desenvolvimento como liberdade*”⁵⁵⁴, Sen reconhece a centralidade da liberdade individual e a força das influências sociais sobre ela, destacando várias fontes de privação das liberdades – pobreza e tirania, carência de oportunidades, Estados repressivos, negligência dos serviços públicos, etc – e a solução para esses problemas, que é considerar a liberdade individual como comprometimento social ou, em suas palavras, a “liberdade como meio e como fim”.

Desenvolvimento, para Sen, significa eliminar as privações de liberdades substanciais, que não cessam apenas com crescimento econômico. Ou seja, embora o aumento da renda média seja um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas,

⁵⁵¹ Ao criticar as perspectivas utilitarista, libertarista e a teoria de justiça de John Rawls, Sen mostra que nenhuma delas enfoca diretamente a liberdade ou as capacidades, ou seja, embora tenham o mérito de uma abordagem que tem como foco os indivíduos, não conseguem se desprender das condições externas a eles, pois não conseguiram uma autonomia completa em relação às condições de bem-estar ou com relação à distribuição de renda.

⁵⁵² Nesse ponto, Sen entende o recado de Hayek sobre o significado do valor, cuja composição é dada a partir de um processo subjetivo, oposto ao objetivismo de Ricardo e Marx, em que está radicado na objetivação do tempo do trabalho.

⁵⁵³ SEN, Amartya Kumar, Op. Cit., 2001, p. 29.

⁵⁵⁴ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

não consegue eliminar as fontes de privação das liberdades, que dependem de outros fatores dominantes.

Compreender a perspectiva do desenvolvimento seniano requer que se observe a relação entre renda e realizações e entre mercadorias e capacidades. Segundo Sen, a riqueza não é o fim que buscamos por si só, pois o fazemos por sua utilidade, que está nas coisas que permite fazer: ela nos ajuda a obter liberdades substantivas. Mas a renda, ou a falta dela, não é a única forma de privação de liberdade: fomes coletivas, pouco acesso a serviços de saúde e educação, desigualdade de gênero e sociedades não democráticas também afetam o desenvolvimento do indivíduo.

Desenvolvimento como aumento da liberdade dos indivíduos significa expansão das capacidades para as pessoas levarem o tipo de vida que valorizam (liberdade como fim). Porém, as liberdades reais desfrutadas pelas pessoas, ou suas capacidades individuais de escolha, dependem de disposições econômicas, sociais e políticas, daí a importância do papel instrumental das liberdades (liberdade como meio).

Os meios para o desenvolvimento concernem ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e “intitamentos” contribuem para o aumento da liberdade humana e para o desenvolvimento social geral. Esses meios ou liberdades instrumentais, de acordo com Sen, são:

- a) *liberdades políticas*, que envolvem direitos civis e políticos e estão ligadas a uma ordem democrática;
- b) *facilidades econômicas*, que significam oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos (consumo, produção e troca) e devem ser criadas mediante ações públicas distributivas, como, por exemplo, o microcrédito;
- c) *oportunidades sociais*, que são dadas por políticas de saúde e educação, para facilitar a vida do indivíduo;
- d) *garantias de transparência*, que implica considerar o grau de confiança e sinceridade em que a sociedade opera. Aqui, Sen cita a corrupção, as transações ilícitas e a irresponsabilidade financeira como principais fatores inibidores da transparência e confiança, corrompendo o mecanismo de mercado e as relações de trocas sociais entre os indivíduos;

- e) *segurança protetora*, ou uma rede de segurança social, que Sen divide em ações fixas – benefícios a desempregados; suplementos de renda regulamentados a indigentes – e emergenciais – distribuição de alimento em crises de fome coletiva, empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados, etc⁵⁵⁵.

O exercício de liberdade individual é influenciado por essas condições habilitadoras (como boa saúde e educação), poderes sociais de participação política e oportunidades econômicas para empreenderem no mercado, de sorte que o crescimento econômico só importa na medida em que seus frutos sejam aproveitados para eliminar as privações de liberdade: combate à pobreza, gasto com saúde e educação, criação de oportunidades de emprego, etc.

Se se pensar, seguindo o raciocínio de Sen, que desenvolvimento significa um processo de eliminação das privações de liberdade e ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos, subdesenvolvimento equivale à privação de liberdade, com sua forma mais recorrente no mundo contemporâneo que é a pobreza. Esta, contudo, não é vista apenas como baixo nível de renda, mas principalmente como privação de capacidades (e de liberdade), pois segundo Sen, quando se examinam e avaliam as ações públicas destinadas a reduzir as desigualdades e a pobreza em função da relação entre renda e capacidade e não só pela renda, é possível verificar que papéis sociais e sexuais, idade, local, condições epidemiológicas, distribuição dentro da família e outras variáveis afetam, ou mesmo reduzem, a capacidade do indivíduo de auferir renda, subentendendo-se que a pobreza “real” é muito mais intensa do que aparece no espaço da renda.

A perspectiva da capacidade entende a natureza e as causas da pobreza a partir dos *fins* que as pessoas têm razão para buscar e as liberdades que podem alcançar, sendo a renda um *meio*, mas não o único. “O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins”⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Estariam aqui situados os programas de combate à pobreza, como se conhece na periferia, particularmente na América Latina e Brasil.

⁵⁵⁶ Sen, Amartya Kumar. Op. Cit, 2000, p.112.

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, já que se deve aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda e não “dar” renda para aumentar as capacidades.

Esse é o ponto crucial do enfoque de Sen sobre a pobreza, que traz consigo um outro tipo de função para as políticas públicas. Estas não precisam ser redistributivas (no sentido social-democrata clássico de redistribuir propriedade/renda), mas conseguir aumentar as capacidades, pois o aumento de renda seria alcançado pelos esforços dos próprios indivíduos no mercado. É por isso que educação e saúde são essenciais, pois habilitam as pessoas a livrar-se, individualmente, da pobreza. “Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria”⁵⁵⁷.

Sen afirma que a redução da pobreza de renda não pode, por si só, ser a motivação suprema das políticas de combate à pobreza. O que se deve combater é a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que têm ou podem desfrutar, porque o aumento das capacidades expande a produtividade e, conseqüentemente, o poder de auferir renda.

Essa análise da pobreza advém da anteriormente construída sobre desigualdade, na qual Sen mostra que a esfera da desigualdade de renda é muito restrita. “Essa limitação tem o efeito de contribuir para que se negligenciem outros modos de ver a desigualdade e a equidade, modos que influenciam de maneira muito mais abrangente a elaboração de políticas econômicas. Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das

⁵⁵⁷ Idem, p.113.

privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social”⁵⁵⁸.

Ao se perguntar sobre qual desigualdade deve ser avaliada e examinada, e ao responder que se deve olhar as capacidades das pessoas, Sen cria outras variáveis que servem de parâmetro para pesar as vantagens individuais e desvantagens relativas de diferentes pessoas. A desigualdade de rendas pode diferir substancialmente em diversos espaços: bem-estar, liberdade e variados aspectos da qualidade de vida.

O desemprego é citado como exemplo de diferença dessa percepção, pois significa ao mesmo tempo perda de renda e outros efeitos graves (conflitos familiares, crise de identidade, sentimento de culpa, etc), que causam diversos tipos de privações⁵⁵⁹. Portanto, um auxílio de renda é uma iniciativa muito limitada, já que não alcança as outras dimensões da privação.

Sen estabelece uma diferença clara entre desigualdade de renda e desigualdade econômica, que significa capacidade de empreender no mercado. E é essa forma de desigualdade que se combate com políticas públicas (de saúde, educação, pobreza, segurança local). Para minimizar a desigualdade econômica, não se precisa mexer na estrutura de propriedade, ou seja, *não se deve* distribuir renda.

Ele condena a doutrina de que deve haver igualdade na distribuição de dinheiro. O igualitarismo econômico entendido como igualdade de renda, é um equívoco imenso, pois se igualaria a desigualdade econômica à de renda, e igualar as rendas, afirma Sen, engessaria o mercado, impossibilitando-o de funcionar. Para além da renda, várias influências econômicas afetam e condicionam as desigualdades de vantagens e liberdades individuais, podendo ocorrer variações sistemáticas na relação entre rendas auferidas e liberdades desfrutadas, que aparece na forma de capacidade para levar uma vida que a pessoa tem razão para valorizar.

“Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e

⁵⁵⁸ Idem, p.131.

⁵⁵⁹ Esses efeitos “colaterais” do desemprego são apontados por uma infinidade de autores de diversas correntes teóricas. Ver Paugam, Sèrge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter”⁵⁶⁰.

Nesse sentido, os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuição na família devem ser elementos incorporados às políticas públicas. A renda, salienta Sen, “é uma magnitude homogênea, ao passo que as capacidades são diversas”, de onde conclui que estas devem compor o principal critério de avaliação das vantagens individuais, sendo o nível de renda um critério secundário⁵⁶¹. “Além disso, comparações interpessoais de renda real não nos fornecem uma base para comparações interpessoais nem ao menos de utilidade (embora esse hiato muitas vezes seja desconsiderado na economia do bem-estar aplicada, recorrendo-se à imposição de suposições totalmente arbitrárias)”⁵⁶².

6.4 - O papel do mercado e do Estado no aumento da liberdade

Sen reconhece que a cultura contemporânea tende a apostar no sucesso do mecanismo de mercado, ao contrário de algumas décadas atrás, do pós-guerra ao início dos anos de 1970. No entanto, ele se contrapõe à defesa do mecanismo de mercado puro, como salientam os neoliberais.

Nas discussões recentes, argumenta Sen, as avaliações do mercado se inclinaram para os resultados que ele produz. Mas esse não deve ser o principal enfoque, porque o argumento em favor do aumento da liberdade de transações de mercado deve-se basear na importância da própria liberdade. “Temos boas razões para comprar e vender, para trocar e para buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações. *Negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade.* Esse reconhecimento fundamental é *anterior* a qualquer teorema que possamos ou não ser capazes de provar”⁵⁶³.

O recado dado por Sen é o de que a liberdade básica de transação é um avanço independente do resultado, e essa liberdade deve ser garantida por meio de ação pública, já que o restante se realizará sem interferência, espontaneamente. O critério eficiência

⁵⁶⁰ Sen, Amartya Kumar. Op. Cit, 2000, p.133.

⁵⁶¹ Idem, p.134.

⁵⁶² Ibidem, p.134.

⁵⁶³ Ibidem, p.136, grifos nossos.

também aparece renovado no olhar de Sen: um mercado assim deve ser avaliado em função das liberdades individuais e não das utilidades (renda ou resultados), pois são as liberdades desfrutadas que permitirão que as pessoas escolham que tipos de mercadorias vão comprar ou que tipo de vida querem viver. A escolha deve partir dos indivíduos, embora dependa também da oferta de oportunidades adequadas dentre as quais possa escolher.

Se a escolha parte do indivíduo, o que o motiva a escolher? Ora, Sen demonstra que o auto-interesse não deve ser entendido como motivação exclusiva, haja vista que as circunstâncias e os valores envolvidos são muito mais complexos e que existem situações nas quais o comportamento auto-interessado pode não ser eficaz na geração de resultados eficientes (lembre-se que se fala de aumento de liberdade). “A restrição de ter de supor o comportamento auto-interessado pode ser removida se nossa preocupação principal for as liberdades substantivas que as pessoas desfrutam (independentemente do propósito com que elas usam essas liberdades), e não o grau em que seu auto-interesse é satisfeito (por meio de seu próprio comportamento auto-interessado)”⁵⁶⁴.

Assim, a resposta de Sen é que não precisamos fazer nenhuma especulação sobre as motivações envolvidas já que a questão “não é mais a satisfação do interesse, mas a disponibilidade de liberdade”, independentemente de como seja utilizada. Então, a eficiência está na liberdade individual, independente da motivação.

Como consequência disso, na relação entre renda e capacidade que aparece nos estudos sobre pobreza, tanto o potencial para auferir renda quanto para usar renda são características dos indivíduos e não do mercado. Por isso, Sen considera simultaneamente a eficiência por meio da liberdade no mecanismo de mercado e a desigualdade de liberdade.

Eficiência não significa equidade, considerada como princípio norteador apenas em situações de graves privações e pobreza (como as crises de fome coletiva). Fora isso, deve-se prestar atenção na simultaneidade dos aspectos de eficiência e equidade, em que esta não pode inibir a primeira: “...a interferência motivada pela equidade no funcionamento do mecanismo de mercado pode enfraquecer as realizações de eficiência mesmo se promover a equidade. É importante esclarecer a necessidade da simultaneidade ao considerarmos os diferentes aspectos da avaliação e justiça social”⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Ibidem, p.143.

⁵⁶⁵ Ibidem, p.145.

Sen admite que os mercados podem apresentar problemas, e aponta os grupos de interesse como a principal causa, usando, para esclarecer a questão, Adam Smith e suas indicações sobre os efeitos ameaçadores da concorrência. De acordo com Sen, Smith não criticava a provisão de serviços públicos de educação e saúde (ou seja, as políticas sociais), mas os elementos que ainda hoje atingem os países em desenvolvimento, os fatores pré-capitalistas ou sinais de “atraso”⁵⁶⁶.

“As restrições ao mercado contra as quais Smith se pronunciou com particular veemência podem ser vistas, em um sentido amplo, como restrições “pré-capitalistas”. Diferem da intervenção pública voltada, digamos, para programas de bem-estar social ou redes de segurança social, das quais apenas expressões rudimentares podiam ser encontradas, na época de Smith, em medidas como as Leis dos Pobres. Também diferem da atuação do Estado na provisão de serviços como educação pública, que Smith defendia com vigor”⁵⁶⁷.

O remédio para as restrições indicadas por Smith é, segundo Sen, mais liberdade, discussão pública e decisões participativas, como meio de impedir os grupos de interesse. “A lição a ser aprendida com a análise de Smith sobre o mecanismo de mercado não é uma estratégia grandiosa de tirar conclusões “pró” ou “contra” os mercados”, mas examinar continuamente quais realmente as conseqüências das suas transações.

Essa é uma das principais razões para se adotar uma abordagem múltipla de desenvolvimento, não restrita ao crescimento econômico. O contexto atual e a história das últimas décadas têm mostrado a necessidade de um novo equilíbrio entre o papel dos governos e das instituições políticas e sociais e o funcionamento dos mercados. “É preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando a um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente”⁵⁶⁸.

Na busca desse equilíbrio, afirma Sen, são permitidos bens públicos (ou semipúblicos), desde que aumentem as capacidades e liberdades. “Isso se aplica em

⁵⁶⁶ Jessé Souza refuta a idéia dessas características como resquícios do atraso, demonstrando que são parte constitutiva da modernidade periférica, inclusive em sua feição contemporânea. Vera da Silva Telles, com uma argumentação diferente, também afirma que entender a pobreza e a extrema desigualdade como sinais de atraso é um erro de interpretação, pois tais fenômenos são parte constitutiva do processo de construção do capitalismo no Brasil. Ver SOUZA, Jessé. “*A construção social da subcidadania. Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*”. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003; e TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.

⁵⁶⁷ Ibidem, p.146.

⁵⁶⁸ Ibidem, p.152.

particular a áreas como preservação ambiental, além das de epidemiologia e de serviços públicos. Posso estar disposto a pagar por minha parte em um programa social de erradicação da malária, mas não posso comprar minha parte da proteção na forma de um “bem privado” (como uma maçã ou uma camisa). Esse é um bem público – um meio livre de malária - que temos que consumir juntos”⁵⁶⁹.

Mas as transferências de renda só devem acontecer em último caso (como crises de fome coletivas e desemprego em massa por alguma calamidade), pois é uma política que tem por base o enfoque da renda e não das capacidades. Uma verdadeira “política de combate às privações” deve permitir que o indivíduo consiga a própria renda, combatendo as deficiências de capacidades e não de renda.

Mesmo assim, ainda resta a questão de como as provisões públicas devem ser distribuídas. Sen propõe o “teste de meios”, baseado em informações sobre as deficiências de capacidade de uma pessoa (uma doença, por exemplo) e suas condições econômicas (potencial para pagar). “A provisão de serviços públicos tem se direcionado cada vez mais para o teste de meios no mundo todo. A razão disso é facilmente compreensível, ao menos em princípio. Esse expediente reduz o ônus fiscal, e o mesmo montante de fundos públicos pode ser usado de maneira muito mais abrangente na assistência aos economicamente necessitados se for possível fazer os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem (ou induzi-los a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos)”⁵⁷⁰.

Por conta disso, Sen condena os “serviços [públicos] universais”, que não levam em conta a diferença entre ricos e pobres, e afirma que o direcionamento das provisões públicas deve dirigir-se para um público-alvo específico, com determinadas dificuldades identificadas. Defende, então, ações focalizadas, por serem mais eficientes em dotar de capacidades àqueles que menos as têm.

Essas ações pontuais e específicas permitem dar conta da diversidade das condições individuais e ainda corroboram com o “comedimento financeiro” do dispêndio público na geração e na garantia de capacidades básicas. Sen critica o “radicalismo antidéficit” pregado pelos defensores do mecanismo de mercado puro e considera que a estabilidade macroeconômica se deve acompanhar de objetivos sociais (ou seja, aumento das

⁵⁶⁹ Ibidem, p.153.

⁵⁷⁰ Ibidem, p.160.

liberdades), pelo que o comedimento financeiro não deve ser uma ameaça às ações públicas que aumentam as capacidades e liberdades. “O que realmente deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é, com efeito, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como, por exemplo, os vultosos gastos com poderio bélico em inúmeros países pobres nos dias de hoje”⁵⁷¹.

Sen considera o mecanismo de mercado como um sistema básico no qual as pessoas podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas, sendo os problemas que surgem não intrínsecos ao seu funcionamento. Não se deve, portanto, lidar com tais problemas inibindo ou suprimindo o mercado, mas permitindo-lhe funcionar melhor e com mais equidade, o que implica políticas públicas e sociais, ou até “reformas econômicas” para lhe dar mais espaço, o que também requer ação pública cuidadosa e resoluta.

“Por essa perspectiva, é difícilimo pensar que um crítico razoável poderia ser contra o mecanismo de mercado em si. Os problemas que surgem se originam de outras fontes – não da existência dos mercados em si – e incluem considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica”⁵⁷². Nesse sentido, “os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e justiça social”⁵⁷³.

As realizações do mercado aparecem, para Sen, intensamente dependentes das políticas públicas e sociais na criação de oportunidades sociais, particularmente nos países em desenvolvimento, onde as redes de segurança social são historicamente precárias. A expressão máxima dessa assertiva, em termos normativos, está na perspectiva do “desenvolvimento humano”, criado pelo PNUD, que é considerado um processo de criação de oportunidades sociais para os pobres que contribui para a expansão das suas capacidades e da sua qualidade de vida. “Há evidências de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população”⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ Ibidem, p.162.

⁵⁷² Ibidem, p.169.

⁵⁷³ Ibidem, p.170.

⁵⁷⁴ Ibidem, p.170.

As “habilitações” proporcionadas pelo desenvolvimento humano vão muito além da melhora da qualidade de vida, já que incluem também a melhora das habilidades produtivas das pessoas, para que possam aproveitar as oportunidades do “comércio global”.

6.5 – Fome, pobreza e democracia

Outra questão que aparece recorrentemente na obra de Sen é a da fome, ou melhor, das “crises de fome coletiva”, que diferem do problema da pobreza e fome endêmicas. As fomes coletivas e crises desse tipo envolvem uma explosão de privação extrema que subitamente acomete uma parcela da população, enquanto pobreza e fome endêmicas acarretam sofrimento persistente. Logo, as causas são diferentes e as possíveis soluções também. De acordo com Sen, “para eliminar a fome no mundo moderno, é crucial entender a causação das fomes coletivas de um modo amplo, e não apenas em função de algum equilíbrio mecânico entre alimentos e população [sendo] o crucial, ao analisar a fome, a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer a propriedade de uma quantidade adequada de alimento”⁵⁷⁵.

Sob o patamar analítico das capacidades e liberdade, Sen mostra que não é o mercado que distribui desigualmente os alimentos, mas é a pessoa que “perde” a capacidade para adquiri-los, pois o enfoque tem de ser sobre o poder econômico e a liberdade substantiva dos indivíduos e famílias para comprar alimento suficiente, e não sobre a quantidade de alimento disponível no país em questão, já que está comprovado que a fome não ocorre por escassez. “Uma pessoa pode ser forçada a passar fome mesmo havendo abundância de alimentos ao seu redor se ela perder seu potencial para comprar alimentos no mercado, devido a uma perda de renda (por exemplo, em consequência de desemprego ou do colapso do mercado dos produtos que essa pessoa produz e vende para se sustentar)”⁵⁷⁶. A célebre comparação entre o jejum e a fome demonstra muito bem o significado dessas palavras: a fome é a não escolha e jejuar (seja quais forem as razões) é ato voluntário.

Embora considere que a fome relaciona-se à produção de alimentos, à expansão agrícola e ao funcionamento da economia, Sen prioriza o intitlamento e a condição de

⁵⁷⁵ Ibidem, p.189.

⁵⁷⁶ Ibidem, p.189.

agente como sustentáculo de sua explicação, haja vista que “os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. *O potencial para comprar alimentos tem de ser adquirido*. É preciso que nos concentremos não na oferta total de alimentos na economia, mas no “intitulação” que cada pessoa desfruta”,⁵⁷⁷, isto é, as mercadorias sobre as quais pode estabelecer sua posse⁵⁷⁸.

No livro “*Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*”⁵⁷⁹, Sen argumenta sobre a habilidade que está no “mapa de intitulação” de uma pessoa para evitar a fome e a inanição⁵⁸⁰. As relações de troca que uma pessoa enfrenta dependem, naturalmente, da posição que ocupa na estrutura de classe, no modo de produção na economia, pois isso lhe influencia a posição para com a propriedade. Mas, ressalta Sen, apesar da mesma posição de propriedade, o intitulação por troca é diferente, dependendo do tipo de oportunidades econômicas que se abrirem para eles e das escolhas e realizações que fizerem.

A aproximação por intitulação requer o uso de categorias baseadas em certos tipos de discriminação, que permitam apontar características específicas de determinados grupos. Por exemplo, um pequeno empreendedor e um lavrador podem ser ambos pobres, mas suas fortunas não estão amarradas: como membros de classes particulares e pertencendo a diferentes grupos ocupacionais, possuem diferentes propriedades endossadas e são governados por variadas relações de intitulações e direitos. Então, o que se deve priorizar analiticamente é o contraste entre diferentes performances de vários grupos ocupacionais em situações de fome coletiva.

⁵⁷⁷ Ibidem, p.190. Grifos nossos.

⁵⁷⁸ O termo “*entitlement*” trouxe a necessidade de um neologismo em português (intitulação). Essa palavra é empregada por Amartya Sen para representar um conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante vários canais legais que uma pessoa possui. “Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu *entitlement* de troca)”, Citação extraída do livro “*Hunger and Public Action*”, de 1989, em co-autoria com Jean Drèze, apud Sen, Amartya Kumar. Op.Cit., 2000.

⁵⁷⁹ Sen, Amartya Kumar. *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press, 1981.

⁵⁸⁰ Algumas influências determinam o intitulação ou direito de troca que uma pessoa possui, dado pelo seu montante de propriedade e pelo potencial de trabalho (força de trabalho). Algumas delas são a capacidade de encontrar e permanecer num emprego, aquilo que pode produzir em serviços para trocar por produtos, benefícios de seguridade social, etc. Os arranjos de seguridade social são particularmente importantes para lidar com situações de fome, considerada por Sen como uma das principais razões de não haver o fenômeno nos países ricos e desenvolvidos.

O intitlamento de uma família é determinado, em primeiro plano, pela dotação ou propriedade de recursos produtivos e riqueza com um preço no mercado, sendo que, para boa parte da humanidade, a única dotação é a força de trabalho. “A maioria das pessoas do mundo possui poucos recursos além da força de trabalho, que pode apresentar um grau variado de qualificação e experiência. Porém, em geral, o trabalho, a terra e outros recursos compõem a cesta de ativos”⁵⁸¹.

Outro fator importante na composição do “mapa de intitlamento” é a tecnologia ou “possibilidades de produção e seu uso”. Levando em conta que, nas sociedades contemporâneas, a inovação é um elemento preponderante nos circuitos de produção e consumo e a maioria das pessoas não produz diretamente alimentos, elas ganham seu potencial para adquirir alimentos empregando-se na produção de outras mercadorias, sem mencionar as “condições de troca”, isto é, o potencial para comprar e vender e os preços relativos dos produtos, variável crucial quando se trata do mercado de trabalho.

Dessa forma, a propensão às fomes coletivas é muito maior quando a população é generalizadamente pobre e é difícil obter fundos públicos para a proteção aos intitlamentos. Geralmente, salienta Sen, a expansão econômica freqüentemente reduz, mas não elimina, essa necessidade de proteção.

Outra saída explicativa para a pobreza e a fome é a *condição de agente*, considerada constitutiva na perspectiva do “desenvolvimento como liberdade”. O termo agente ou capacidade de agência indica alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os próprios valores e objetivos, independentemente de avaliação sob algum critério externo. Sen considera, particularmente, o papel da condição de agente do indivíduo como membro público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas, pois “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”⁵⁸². O desafio do desenvolvimento seniano inclui a eliminação da privação persistente e a prevenção da destituição súbita e severa, residindo a questão central no papel das pessoas como agentes na causa e sustentação das fomes coletivas e pobreza e fome endêmicas.

⁵⁸¹ Sen, Amartya Kumar, 2000. Op.Cit., p.191.

⁵⁸² Idem, p.33.

Nesse contexto, a solução pela via do emprego, segundo Sen, parece a mais acertada, incentivando os processos de troca e comércio e evitando transtornos na vida econômica, social e familiar. “Em geral, a abordagem da ajuda por meio do emprego também permite às vítimas potenciais da fome coletiva serem tratadas como agentes ativos, e não como recebedores passivos de esmolas do governo”,⁵⁸³.

Diante disso, as políticas públicas assumem um papel de apoio ou sustentação às organizações do mercado e àquelas externas a ele, seja no auxílio do Estado na criação de empregos e formas de geração de renda, seja na operação de mercados privados de alimento e trabalho, seja no apoio a comércio e negócios locais. Mesmo admitindo a importância de certos “incentivos econômicos”, Sen atribui papel crucial aos incentivos políticos. Sen considera que o exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais.

O fortalecimento de um sistema democrático aparece, então, como componente essencial do desenvolvimento. A valorização da democracia é ressaltada em três frentes: a) pela sua importância intrínseca, associada à capacidade de participação política e social dos indivíduos, cuja expressão são os direitos civis e políticos; b) pelas suas contribuições instrumentais para aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações; e c) pelo seu papel construtivo na criação de valores e normas, conceituando necessidades em determinado contexto social, ou seja, conformando o processo de “agendamento” das questões consideradas prioridades.

“Entretanto, embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento. Seu uso é condicionado por nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis”⁵⁸⁴. Ou seja, Sen alerta para o fato de que a justiça social não depende só de “formas” institucionais (inclusive as regulamentações democráticas), mas de práticas efetivas ou participação ativa de cada indivíduo.

⁵⁸³ Ibidem, p.207.

⁵⁸⁴ Ibidem, p.186.

6.6 - Globalização e escolha social

Sen visualiza a globalização como um fenômeno inexorável e a ameaça às culturas nativas como algo inescapável. A saída não está em contrapor-se à globalização, mas tirar proveito das condições proporcionadas pelas trocas e comércio globais, os quais podem gerar maior prosperidade para cada país, embora, nesse processo de transição para uma forma de vida globalizada, possa haver perdedores, a quem se devem compensações, estando a solução, segundo Sen, na equidade de oportunidades culturais e econômicas.

“A fim de suavizar o processo de transição, é preciso que haja também oportunidades para um novo preparo profissional e a aquisição de novas qualificações (para as pessoas que, de outro modo, seriam alijadas do mercado de trabalho), juntamente com a provisão de redes de segurança social (na forma de seguridade social e outras disposições de apoio) para aqueles que têm seus interesses prejudicados – ao menos em curto prazo – pelas mudanças globalizantes”⁵⁸⁵.

A equidade de oportunidades culturais e econômicas é essencial para o bom funcionamento do mercado no contexto atual, pois a inovação tecnológica em alta velocidade é um componente inerente à realidade social, e isso exige que as pessoas possuam um grau mínimo de cultura e educação para seu consumo e utilização. Contudo, equidade de oportunidades culturais não significa homogeneização, já que a extinção de modos de vida baseados em tradições pode fazer muita falta para a dinâmica social.

Sen se opõe à visão darwinista da eliminação de velhas espécies em favor de espécies “mais aptas” e com melhores condições de sobrevivência e adaptação à globalização. Para ele, a sociedade deve ser livre para decidir quais estilos de vida deseja preservar, até mesmo a um custo econômico significativo, sendo a avaliação do custo-benefício é realizada em função das capacidades de diferentes segmentos da sociedade de participarem das decisões sociais ou do processo de “escolha social”⁵⁸⁶. Aí se encontra mais uma razão para que se atribua “importância a capacidades elementares como ler e escrever

⁵⁸⁵ Ibidem, p.276.

⁵⁸⁶ Sen nasceu na Índia, país que, embora tenha revogado legalmente o sistema de castas, permanece social e culturalmente atrelado a ele. Por isso, a idéia de preservar determinados hábitos e comportamentos baseados em diferentes tradições ganha espaço na dinâmica de funcionamento do mercado e ainda se encaixa perfeitamente no discurso de defesa do “direito à diferença”, tão invocado atualmente nos discursos políticos internacionais contemporâneos.

(por meio da educação básica), ser bem informado e estar atualizado (graças a meios de comunicação livres) e ter oportunidades realistas de participar livremente (por meio de eleições, plebiscitos e uso geral de direitos civis)”⁵⁸⁷.

Com efeito, é preciso, consoante Sen, salientar o papel da discussão e das interações públicas no surgimento de valores e comprometimentos comuns e essenciais na conformação de decisões sociais para o desenvolvimento. A “escolha social” é entendida como resultado da formação de preferências por meio da interação social e não requer necessariamente uma “ordenação social” única que contenha todas as possibilidades sociais alternativas. O “consenso social” é parcial e a solução baseia-se na aceitação contingente de medidas específicas, sem exigir a unanimidade social completa, pois para Sen não há como ter acesso a toda informação que seria necessária para comparar e hierarquizar todos os *sets* possíveis de capacidades, mas é possível fazer aproximações que permitem especificar ações pontuais, enfocando questões específicas a determinados contextos — “o necessário é um acordo viável sobre algumas questões básicas de injustiça ou desigualdade identificavelmente intensas”⁵⁸⁸.

Ademais, Sen acredita que “as coisas nem sempre saem como planejamos” muitas vezes as conseqüências são impremeditadas, gerando efeitos colaterais⁵⁸⁹ positivos, como no caso da descoberta da penicilina (graças a uma lâmina de cultura esquecida que não se destinava a esse propósito), ou negativos, como no caso da destruição do partido nazista, não pretendida por Hitler.

De qualquer forma, Sen acredita que a escolha social sempre irá gerar conseqüências impremeditadas, mas isso não deve inviabilizar a necessidade de avaliação racional de seus efeitos. “O mais importante não é que algumas conseqüências sejam impremeditadas, mas que a análise causal pode tornar os efeitos impremeditados razoavelmente previsíveis”⁵⁹⁰, porque a confiança de cada parte (de cada indivíduo, grupo, empresa, etc) na continuidade das relações de mercado depende dessa previsibilidade,

⁵⁸⁷ Ibidem, p.277.

⁵⁸⁸ Ibidem, p.289.

⁵⁸⁹ A base dessa afirmação encontra respaldo em Adam Smith, Carl Menger e Friederich Hayek, todos citados por Sen em vários textos, dentre eles: “*Sobre ética e economia*” e “*Desenvolvimento como liberdade*”.

⁵⁹⁰ Sen, Amartya Kumar, 2000. Op.Cit., pp.292-3.

mesmo que implicitamente presumidas⁵⁹¹. A principal lição não é a avaliação racional de opções sociais como um fim em si, mas a necessidade de antever as consequências dos “efeitos colaterais”, essenciais para a formulação das políticas públicas.

Outro elemento definidor do processo de “escolha social”, contido nos argumentos de Sen, é a concepção smithiana de pessoa racional. Como citado no início do capítulo, ao contrário do que comumente se afirma na teoria econômica, Sen mostra que o auto-interesse está longe de ser o único motivo das escolhas individuais e que considerar a racionalidade por essa única via é uma forma muito restrita de caracterização da estrutura motivacional.

Sen não deixa de considerar o auto-interesse como motivação extremamente importante, mas ressalta que as ações diárias das pessoas também refletem outros tipos de valores com componentes sociais. A “escolha racional” não é baseada exclusivamente na vantagem pessoal, já que há momentos ou situações em que as pessoas se afastam do comportamento auto-interessado — momentos de “escolha social” — e dão espaço à “simpatia” e ao “comprometimento”.

Em sentido smithiano, simpatia (*sympathy*) é um estado em que se pode agir para além do egoísmo, baseado na afeição que permite “sentir junto com os outros”, quando, por exemplo, busca-se ajudar alguém cujo sofrimento já sofremos. Assim, afirma Sen, não há sacrifício do auto-interesse ou do bem-estar quando somos responsivos às nossas simpatias, mas o comportamento com comprometimento envolve um sacrifício pessoal, já que a razão pela qual tenta ajudar é o senso de injustiça e não o desejo de aliviar seu próprio sofrimento decorrente da simpatia. Um exemplo ilustra a diferença:

“Se você ajuda uma pessoa miserável porque essa miséria faz com que você se sinta infeliz, essa terá sido uma ação baseada na simpatia. Mas se a presença da pessoa miserável não o deixa particularmente infeliz, porém faz com que você se sinta absolutamente decidido a mudar um sistema que considera injusto (ou, de um modo mais geral, se sua

⁵⁹¹ Nas palavras de Sen, “os insights desenvolvidos por Smith, Menger e Hayek chamam nossa atenção para a importância de estudar efeitos impremeditados, e seria um erro crasso pensar que a importância dos efeitos impremeditados enfraqueça a necessidade de avaliação racional de todos os seus efeitos – impremeditados ou premeditados. Não existe aqui nada que diminua a importância de tentar prever *todas* as consequências prováveis de políticas alternativas, nem nada que subverta a necessidade de basear as decisões sobre políticas na avaliação racional de cenários alternativos”, in Sen, Amartya Kumar, 2000. Op.Cit., p.296.

resolução não é totalmente explicável pela infelicidade criada pela presença daquela pessoa miserável), então essa seria uma ação baseada no comprometimento”⁵⁹².

Essa discussão de Sen busca mostrar que não é necessário criar artificialmente um espaço na mente humana para a idéia de justiça ou equidade. O espaço já existe, o que falta é um uso sistemático dele que deixe fluir eficazmente as preocupações gerais que as pessoas efetivamente têm.

A coesão social ou o elemento que liga os seres humanos em formas específicas de sociabilidades para constituir solidariedades não é algo que necessite ser construído por algum agente externo ao indivíduo (via Estado, por exemplo), pois está naturalmente presente em cada pessoa. Dessa forma, a liberdade é a melhor maneira de incentivar o comportamento coletivo.

“Smith claramente estava certo ao observar que a motivação da troca mutuamente benéfica com certeza não precisa de nada além do que ele denominou “amor-próprio”, e isso é decididamente importante notar, uma vez que a troca é tão essencial para a análise econômica. Mas, ao tratar de outros problemas – os da distribuição e equidade e o da observância de regras para gerar eficiência produtiva – Smith ressaltou motivações mais amplas. Nesses contextos mais abrangentes, embora a prudência permanecesse “de todas as virtudes a que é a mais útil ao indivíduo”, Smith explicou por que “humanidade, generosidade e espírito público são as qualidades mais úteis aos outros”⁵⁹³.

Segundo Sen, todo sistema econômico impõe algumas exigências éticas de comportamento, e o capitalismo não é exceção. Por isso, enfatiza a importância de valores sociais embutidos no comportamento individual e fundamentais na elaboração de políticas públicas. É que o uso do raciocínio socialmente responsável e de idéias de justiça social e equidade estão estreitamente vinculados à centralidade da liberdade individual, pois as normas sociais emergem da comunicação e seleção de modos de comportamento dos indivíduos, que são permanentemente mutáveis.

O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por políticas públicas, que têm um papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, mas também de facilitar e garantir a discussão pública mais

⁵⁹² Sen, Amartya Kumar, 2000. Op.Cit., p.307.

⁵⁹³ Idem, p.308.

completa, já que a formação de valores é um processo social que envolve interações públicas. Com isso, Sen reconhece a diversidade manifestada em diferentes culturas no mundo contemporâneo e abre espaço em sua base intelectual para “valores sociais” infinitamente diversificados, encontrando mais um motivo para a defesa da “flexibilidade” e especificidade de respostas sociais no contexto atual, particularmente quando se trata de elaborar políticas públicas.

6.7 – Sen e a perspectiva do personalismo social

Os princípios senianos comungam com muitos elementos da perspectiva do “personalismo social” descrito por Arthur Utz⁵⁹⁴, no qual o homem é visto como uma pessoa dotada de liberdade, no sentido da livre realização de sua vida, mas que não pode cumprir essa missão total da vida por si só, devendo considerá-la, de antemão, como uma contribuição à cultura social geral. Ou seja, concebe-se a pessoa individual a partir de um “bem comum” anterior a todos, articulado, a cada momento, pelos membros livres da sociedade, como um imperativo moral.

A definição de bem comum na sociedade personalista está ligada à liberdade, considerada a situação perfeita buscada por todos, só se tornando concretamente definível quando se conhece a capacidade geral de realização e prestação dos membros da sociedade entre si. Essa capacidade, entretanto, só se manifesta pelo livre desenvolvimento de cada uma dessas pessoas e deve ser algo empiricamente verificável.

Sob esses termos, a vida social torna-se incompreensível se não se puder pressupor um bem comum reconhecível, pelo menos em termos gerais. Por isso, Utz parte dos componentes éticos da sociedade, presentes nas regras de comportamento social, optando-se, na determinação concreta do bem comum, pela liberdade individual e a responsabilidade moral de cada um pela construção dessas condições.

Assim, a liberdade formal do indivíduo é o princípio de ação que deve reger o sistema social e única condição em que todos devem ter garantidas as mesmas chances ou partir do mesmo ponto. É que, desde o momento em que se considera a liberdade individual como norma suprema da ordem social, qualquer sistema de controle só será válido se

⁵⁹⁴ UTZ, Arthur. *Entre o neoliberalismo e o neomarxismo. Uma Filosofia de Caminhos Alternativos*. São Paulo: EPU, Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

resultar do jogo das liberdades individuais, de forma que o sistema social utiliza a liberdade individual como princípio fundamental das relações inter-humanas, que tem por base apenas um pensamento de valor ético-social.

Em resumo, a concepção de sociedade personalista preconiza a integração fundamental do indivíduo na comunidade com prioridade para o bem comum em relação ao bem próprio, sendo o bem comum concebido como tarefa dos membros livres da sociedade.⁵⁹⁵ De acordo com a ética personalista, a razão prática de todos os homens tende a pronunciar normas comuns, e o sentido da vida, que mantém a sociedade espiritualmente ligada, é constantemente reformulado pela comunicação.

O sistema social só funciona se os membros da sociedade conceberem toda a ação como contribuição para o estabelecimento de um bem comum plenamente válido sob todos os aspectos, o que equivale a ter sido constituído numa ordem individualizada e democrática. A consciência dos deveres sociais, contudo, é adquirida pela educação: o homem deve ser educado para que colabore gratuitamente com a comunidade.

Não se consegue, porém, impor a “consciência pessoal do dever” social. Este deve estar ligado ao interesse pessoal, que não se baseia só no bem-estar econômico (material, ter)⁵⁹⁶, por isso que tem de haver um espaço mais amplo para o indivíduo articular seus interesses assumidos através da consciência ética. O bem-estar, nesse sentido, é realizado pela livre colaboração dos indivíduos na criação social de valores, pelo que se defende a idéia de que o comportamento ético e cultural tem influência causal sobre o econômico, logo o esforço deve ser feito para elevar a “moral social”, pela educação, para dar à economia uma orientação mais adequada.⁵⁹⁷

O “setor social” é concebido como uma dimensão distinta da economia e da política em que a ordem social estabelecida dependa da medida de liberdade a ser concedida na economia. Ou seja, a liberdade é considerada meio e fim da sociedade e, por suposto, da economia, sendo o princípio de ação para realizar o objetivo da sociedade: o pleno desenvolvimento da natureza humana de acordo com a dignidade humana, que, como se viu no início, é a condição de livre realização da vida.

⁵⁹⁵ UTZ, Arthur, 1981. Op. Cit., p.118.

⁵⁹⁶ Idem, p.95.

⁵⁹⁷ Ibidem, p.96.

Busca-se construir e manter uma ordem “sem dominação”, na qual o que tem mais valor é a liberdade. Assim, os indivíduos não devem ser forçados, mas animados pela educação, que promoverá a consciência da responsabilidade pessoal para com a sociedade.

A participação na competição econômica requer educação, entendida como meio para educar o interesse próprio, considerado o potencial profundamente eficaz de todo homem, de acordo com as exigências da produção, construindo um corpo de conhecimentos individuais fundamentais para a preparação das pessoas para viverem numa economia cheia de riscos.

Isso constituiria um setor social “sadio”, condição essencial para a existência de uma economia de mercado com sentido humano. Considera-se que a concorrência é insuficiente para resolver a questão de que sentido a economia deve tomar e que o setor social é o espaço em que são estabelecidos os valores necessários para a organização significativa da economia e da produção.⁵⁹⁸

No personalismo social, o individualismo utilitarista e a teoria da concorrência formal, com base no auto-interesse, seriam atitudes eticamente inadmissíveis, embora considere-se que a ação social é iniciada a partir do interesse próprio, que serve de ponto de largada para um sistema econômico livre, no qual se fundamenta a ordem da propriedade privada. Porém, toma-se o interesse próprio como responsabilidade própria, dando margem para incluir as decisões altruístas, inclusive aquelas que se referem ao bem comum, desde que adotadas livremente. O objetivo é construir uma sociedade com um espírito “desinteressado” e “não-egoísta”.

Por isso, no setor social, não se deve criar mecanismos para forçar o senso comunitário. As políticas sociais não devem ter a função de organização e controle, mas de promover a liberdade pessoal para a livre realização da vida.

Realizar o mais alto nível de bem-estar significa desenvolver uma realidade de maior grau de liberdade individual possível, dependendo a medição exata do bem-estar da fixação de uma medida eticamente fundamentada. A política econômica e distributiva deve basear-se em valores que aumentem a liberdade e só pode haver convergência se as idéias de distribuição justa forem resultado e resultante de liberdades.

⁵⁹⁸ Ibidem, p.99-100.

Dessa forma, o objetivo da política econômica e social não é determinado apenas de acordo com o princípio jurídico-formal das chances (ou oportunidades) iguais, mas é definido, sobretudo, a partir de valores sociais reconhecíveis socialmente.

6.8 – Um “novo” paradigma liberal?

O pensamento de Amartya Sen apresenta um alto grau de sofisticação intelectual, compatível com os contextos social, econômico e político contemporâneos. Pensa o desenvolvimento como um processo de aprendizagem (ou capacitação) individual e não coletivo, com sua idéia sobre desenvolvimento como liberdade — cuja base está radicada justamente na dissociação entre as dimensões do ter (renda, bem-estar, bens) e do ser/fazer (das capacidades, dos funcionamentos, dos intitamentos) — permite pensar e construir políticas de desenvolvimento sem necessariamente recorrer a um planejamento social direto via Estado como se deu no pós-guerra, com o Welfare State.

Por isso, não há necessidade de pacto social, os consensos são provisórios e seus efeitos não premeditados. As políticas públicas adequadas ao desenvolvimento não requerem uma “ordenação social única”, nem devem ser universais, mas pontuais e específicas, podendo ser o progresso condicionado por diversas racionalidades, contanto que o meio e o fim resultem em mais liberdade individual.

A mudança do enfoque informacional da análise da pobreza significou a transferência do baixo nível de renda para a privação de capacidades e saiu daquilo que expõe a estrutura desigual da sociedade e migrou para as características individuais das pessoas. Contudo, essa transferência não é (apenas) político-estratégica, mas baseada em princípios, ou seja, os argumentos de Sen são teóricos e o que ele faz é uma inflexão radical do ponto de vista analítico: consegue construir um conjunto de idéias em que o centro da análise sobre pobreza e desigualdade não é mais a estrutura, e sim o indivíduo.

A concepção de Sen sobre pobreza, desigualdade e fomes não tem fundamentos radicados nas mudanças estruturais, mas na observação dos “funcionamentos” das pessoas. Sen tenta o tempo todo demonstrar (e consegue, dentro de sua estrutura de pensamento) que o enfoque das capacidades é mais importante como critério de análise das desvantagens do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante, com seu valor derivado dependendo de circunstâncias sociais e econômicas (isto é, estruturais) que estão fora do indivíduo.

Assim, a avaliação das capacidades é o principal modo de avaliar como as pessoas valorizam as escolhas que têm. Nas palavras de Sen, “*se uma pessoa morre prematuramente ou sofre de alguma doença penosa e ameaçadora, na maioria dos casos seria correto concluir que ela tem um problema de capacidade*”⁵⁹⁹ e não de inserção social. Sob essa perspectiva, se se perguntar “a redistribuição deve ser de quê?”, a resposta será “de capacidades, de liberdade, e não de renda”.

As políticas públicas deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade e passam a uma forma de compensação das desvantagens de capacidade, atuando caso a caso, grupo a grupo, onde a focalização funciona para tornar mais eficiente o uso dos recursos, mas não resolve o problema nem muda a ordem social estabelecida, pois cada indivíduo é que deve fazer a própria mudança.

Seus argumentos proporcionam ao pensamento liberal uma nova legitimidade teórica e ideológica na medida em que justifica e reproduz a dinâmica contemporânea em sua feição mais aparente, fornecendo estatuto teórico a uma realidade que parece se “auto-explicar”. Em consequência, o pensamento de Sen aderiu facilmente à realidade, criando meios de direcionar comportamentos individuais e coletivos não só na periferia, mas também nos países centrais, no que diz respeito à desigualdade e à pobreza, já que consegue explicar as questões centrais do antigo paradigma liberal de forma mais convincente, superando falhas e silêncios em relação à dinâmica social, à desigualdade e à pobreza.

Sen apresenta um outro “mundo possível” — aquele que cada um pode construir individualmente. Nele, o bem-estar passa a ser uma questão de opção individual que se pode escolher e adquirir no mercado — organização da qual não podemos prescindir por causa de nosso próprio bem.

Nesse “novo paradigma liberal”, as políticas públicas sociais têm uma importância central: tornam-se uma aliada do mercado e não uma forma de proteção contra ele. Os direcionamentos dados por Sen para a elaboração de políticas públicas fazem com que pareça que houve uma “convergência” das agendas da “direita” e “esquerda” no trato com a questão social: saúde, educação, combate às privações, aumento da democracia e da participação, fortalecimento das mulheres como agentes sociais, etc. Tudo isso aparece ligado pela proposta de desenvolvimento humano, como aumento das liberdades.

⁵⁹⁹ Sen, Amartya Kumar. Op. Cit, 2000, p.157.

Essa proposta tornou-se, desde o RDH do PNUD de 1990, o fundamento das explicações e recomendações dos organismos multilaterais para a área social. Ao longo da década, essa base teórica só fez evoluir e adensar-se, influenciando a construção de políticas de desenvolvimento social ao redor do mundo, particularmente na periferia. A criação do IDH, de seu novo cálculo, publicado em 1999, e a incorporação de suas idéias nas propostas do Banco Mundial, claramente descritas no Relatório de 2001, provam que essas idéias devem permanecer, por um bom tempo, hegemônicas entre os *policy makers*.

Amartya Sen acredita na diminuição da desigualdade e da pobreza a partir de uma determinada concepção de redistribuição: a de capacidades. Aqui há uma diferença teórica daquilo que se define como causa da pobreza e da desigualdade, que provoca uma ressignificação do papel das políticas sociais na dinâmica societária contemporânea e promove uma inflexão radical na forma de conceber o social, a desigualdade, a pobreza e as respectivas formas de enfrentamento dessas questões, minando por dentro as idéias de desenvolvimento inspiradas em análises estruturais da realidade.

Outro ponto importante, principalmente pela consideração de Sen como expoente de um novo paradigma, é que sua teoria sobre pobreza dá suporte a um tipo de ciência e de política que afasta a idéia de transformação social pela via iluminista da revolução, já que a mudança está no indivíduo, que se torna melhor e se desenvolve. Não há, assim contradição estrutural, mas defeitos ou falhas pessoais.

Sen mostra que é possível construir um mundo melhor e viável para cada um sem a necessidade de uma mudança radical pela revolução que, sob essa perspectiva de análise, é um instrumento inútil para a sociedade. Mesmo progressista, no sentido de incorporar elementos da ordem econômica e social contemporânea, ele não projeta a “saída” para outro tipo de sociedade, mas para dentro do próprio capitalismo globalizado, na verdade, uma “virada” ética e cultural que representa uma inflexão a modos de pensar e tratar a pobreza que centravam suas concepções em aspectos estruturais e expressos por modelos institucionais fortalecidos no contexto do pós-guerra, em que outro padrão de desenvolvimento era reforçado.

CONCLUSÕES

DESAFIOS DA POLÍTICA SOCIAL: O COMBATE À POBREZA EM QUESTÃO

A preocupação central que perpassa todo trabalho encontra-se no redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento da “questão da pobreza”, que se tornou prioridade na agenda de reforma das políticas sociais a partir dos anos 1990, conforme recomendações dos organismos multilaterais. O combate à pobreza, no contexto atual, ganha um tom individualizado, centralizado nas características e comportamentos dos pobres e, as políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de “habilitações” que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes).

A proposta contida nos argumentos desenvolvidos foi olhar por outro ângulo a situação da política social contemporânea, observando o que acontece no campo teórico, sublinhando que a mudança de rumo nas formas de concepção e enfrentamento da pobreza retrata, por conseguinte, um novo enfoque das formas de entender e enfrentar a questão social.

A escolha pela dimensão do combate à pobreza baseia-se no fato desses programas serem a expressão mais visível de um movimento de refuncionalização das políticas sociais e reestruturação (aliado ao desmonte) da proteção social, a partir da “erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível”⁶⁰⁰; e, ainda, pela ressignificação da natureza das políticas sociais, as quais passam a ser concebidas como mecanismos que reforçam os esquemas mercadorizantes, pela criação de um mix público/privado na oferta

⁶⁰⁰ TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Editora 34, 2001, pp.10.

de serviços coletivos que ajudam a conservar e proteger o padrão de desenvolvimento globalmente estabelecido.

Esse movimento retrata uma inflexão a modos de pensar e tratar a pobreza que centravam suas concepções em aspectos estruturais, especialmente fortalecidos no II pós-guerra. Isso fica claro se pensamos que o conhecimento sobre pobreza reflete e, ao mesmo tempo, influencia os arranjos institucionais sob os quais se estruturam a relação Estado/sociedade e Estado/economia, viabilizando variações das relações entre público e privado que conduzem as políticas públicas.

A política social é retratada como um campo de disputa simbólico pela unidade de análise, cujos debates refletem lutas políticas estratégicas em âmbito internacional e envolvem a disputa em vários aspectos: pelo significado de política social, pela definição de formas de identificação do que são políticas sociais e o que não são, caminhos pelos quais podem ser traçados o perfil dessas políticas, ou ainda, como podem ser medidos os resultados dessas ações. Um dos objetivos desse trabalho foi dissecar uma parte importante da composição da agenda da política social hoje, o combate à pobreza.

Diante de tais assertivas, esse capítulo dedica-se a fazer um balanço da argumentação construída a partir de três condições consideradas fundamentais para pensar a política social na atualidade:

1ª) a mudança do estatuto teórico da questão social que, no discurso hegemônico, hoje é pensada como pobreza, entendida enquanto falta de capacidade individual;

2ª) a transição do enfrentamento da questão social nacional para a internacionalização do combate à pobreza;

3ª) a natureza e funcionalidade das formas de enfrentamento da questão social que derivam desses dois grandes processos, ou seja, as políticas sociais de combate à pobreza.

O arsenal teórico das ciências sociais e humanas, na tentativa de apreender as variadas expressões cotidianas da questão social num contexto no qual seus elementos determinantes vêm sofrendo profundas alterações, tem refletido as controvérsias que procuram desvendar.

A dimensão teórica tem papel fundamental para assegurar a sustentabilidade das formas de enfrentamento da questão social como combate à pobreza, pois a política social não produz apenas efeitos materiais – quando participa da criação e/ou reprodução da

riqueza social -, mas também produz efeitos político-ideológicos que condicionam a subjetividade daqueles que de seus serviços se servem.

A alteração no modo de perceber a questão social pode ser caracterizada a partir de três dimensões:

a) pelo embaçamento da linha divisória entre pobreza e desigualdade, que retira o potencial revolucionário das formas de enfrentamento da questão social;

b) pela obliteração das divergências inerentes às ciências sociais, que ao utilizar a pobreza como um imperativo ético gera uma concordância generalizada;

c) e, por fim, pela construção de uma dimensão teórica que promove uma “pasteurização” das diferentes linguagens e posições científicas que impede que as duas dimensões anteriores de serem deslegitimadas.

O sucesso da operação de reconversão dos sentidos da questão social impôs a necessidade de um rearranjo teórico que conciliasse pobreza e desigualdade fora do eixo centrado e estruturado em torno do trabalho. Ora, historicamente, a natureza do enfrentamento da questão social na modernidade sempre esteve ligada à desmercantilização parcial da força de trabalho, indo além do alívio da pobreza que figurava como estratégia central até o final do século XVIII. Ao considerarmos a questão social do ponto de vista conceitual, nossa forma de interpretar a realidade está visceralmente ligada ao conflito de classe, que tem natureza essencialmente estrutural e está relacionado à forma como o trabalho é pensado e organizado socialmente no capitalismo. Mas, ao reduzirmos a questão social à questão da pobreza, saímos do âmbito de discussão das causas e caímos na caracterização do fenômeno. A proposta (neo)liberal é, justamente, de romper com articulação entre emprego e proteção social a partir do sacrifício da concepção de universalidade das políticas sociais⁶⁰¹.

O debate em torno da política social sempre fez referência a um conjunto de mediações entre economia, política e realidades nacionais historicamente constituídas para lidar com contradições entre apropriação e distribuição da riqueza. As políticas sociais são

⁶⁰¹ IVO, Anete Brito Leal. A Reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto, DEAN, Hartley e SIQUEIRA, Jorge (Orgs.) *A Pobreza do Estado. Reconsiderando o Papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: CLASCO, 2006, p.62.

vistas como um sistema complexo com diferentes atores que possuem diferentes visões e percepções que condicionam o alcance das políticas.

Desde o início dos anos 1980, testemunha-se um movimento de mudança e reorientação do conjunto das políticas sociais, cuja principal tônica foi reduzir os efeitos do ajuste econômico com ações de caráter compensatório montadas à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social e centralizadas no combate à pobreza. Já nos anos 1990 e 2000, o foco nos mais pobres passou a ser um elemento condutor central das políticas ditas “universais”, fortalecendo um padrão de proteção dual fortemente demarcado pela fronteira entre ricos e pobres e altamente privatizado para aqueles que estão “acima” da linha de pobreza.

Segundo Ivo, a inflexão da ação política ocorre por meio da deslocalização dos sentidos, gerando suposta convergência de princípios e objetivos, constituindo uma forma de “consentimento ampliado” que atenda à lógica de funcionamento do capitalismo contemporâneo. O diagnóstico da pobreza ao desvincular a pobreza de seus determinantes estruturais, desvincula os indivíduos pobres de seus lugares no sistema produtivo. A assistência passa, então, a constituir um atributo individual orientada por critérios éticos e morais⁶⁰².

A obliteração das divergências inerentes às ciências sociais tem início com essa percepção unificada da política social, cujo aparente consenso moral encobre a reconversão do tratamento da questão social e a mudança do estatuto teórico que a acompanha. Para êxito da inflexão teórica, as diferentes visões de pobreza aparecem articuladas a categorias analíticas genéricas dissociadas dos respectivos sistemas teóricos originais, promovendo um processo de “pasteurização” das diferentes tendências analíticas.

Essa exitosa operação de desmanche e reconstrução de sentidos não conserva sua força apenas na dimensão ideológica, mas sustenta-se sob bases teóricas, cuja principal feição é a teoria do desenvolvimento humano.

Um dos principais expoentes dessa face humana do desenvolvimento tem sido o indiano Amartya Sen. Esse autor examina aspectos conceituais ligados à definição da pobreza e desigualdade, que aparecem definidas para além das restrições igualitárias centradas na renda, passando a considerar que a forma de igualdade central ou

⁶⁰² IVO, Anete Brito Leal, 2006. Op. Cit.

preponderante é a “capacidade igual de funcionar” de várias maneiras. Com isso, ele muda o foco de análise dos bens para as pessoas, considerando o que são capazes de fazer com esses bens. A base de sua análise está na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e desigualdade de capacidades, o que leva à mudança do enfoque informacional da análise da pobreza, que deixa de priorizar o baixo nível de renda para focar na privação de capacidades pessoais.

Com isso, Sen fornece a materialidade intelectual necessária à política social hoje, que funciona segundo critérios canônicos do paradigma liberal, com métodos e instrumentos de medida, definição de objetos e afirmação de axiomas. Uma das razões para explicar sua soberana influência na agenda social internacional deve-se à sua força e presença no aparato de instituições intelectuais e na ciência social profissionalizada, seja no mundo acadêmico norte-americano, seja nos centros de pesquisa financiados por fundações privadas e organismos multilaterais.

A análise seniana sistematizou detalhadamente um modelo explicativo de alcance global e com versatilidade passível de entender e comparar diferentes países. Cabe ressaltar a forma pela qual sua teoria se encaixa na tradição liberal, mas revigora-se ao incorporar expectativas contemporâneas de pensar e agir socialmente.

Embora Sen recorrentemente se coloque ou apareça publicamente como teórico da escolha social e de economia do bem-estar, sua teoria é uma teoria de sociedade. Sua análise contribuiu para fortalecer o processo de reconceituação da questão social, construindo uma determinanda definição de pobreza e de desigualdade e provendo-as de uma base teórica que permitiu construir metodologias de observação e mensuração e possibilitou receitar modos de combatê-la.

Essa reconceituação da questão social deforma sua própria natureza, pois ao enquadrar a pobreza sob a perspectiva das escolhas individuais, o foco migra da leitura das contradições e da busca pela transformação da sociedade para a dimensão atitudinal, comportamental, de caracterização dos pobres. O “social”, assim, deixa de ser uma “questão”, perdendo seu enfoque sistêmico.

Em tempos nos quais o pertencimento de classe cede lugar às identidades individuais, o re-encantamento do mundo é promovido pela retórica moral de combater a pobreza. Esse projeto salvacionista defende a construção de um outro mundo possível a

partir da celebração da informalidade, das virtudes pessoais e do espaço micro, tomando uma posição crítica à idéia de progresso tal como defendida pelo projeto iluminista. O embate contra a dimensão coletiva desmantela o “social”, e o que aparece são os atos de cada um.

Essa nova forma de interpretação da questão social esconde a relação entre mercado de trabalho e bem-estar e favorece o aniquilamento da dimensão produtiva nos discursos, a partir da não referência à economia, às relações de produção, ao mundo do trabalho.

A aparência dessa retórica ou ideologia traz consigo uma idéia mágica de uma suposta solução para a questão social nos marcos do capitalismo, que pode continuar a existir sem pobreza absoluta, mas com as diferenças necessárias ao pleno funcionamento dos mercados.

O mosaico da dominação entre regiões, países, classes sociais, grupos étnicos, gênero etc, tem como base uma forte manipulação ideológica que possui raízes teóricas que fortalecem os processos de internalização desses valores. Assistidos pelo irracionalismo pós-moderno e pela reificação das bases originais do pensamento liberal reinterpretadas, os termos utilizados possuem sentidos antagônicos ao que significavam antes, mas que são extremamente adequados a essa doutrinação ideológica sistemática que mistifica os pobres efeitos materiais que as políticas de combate à pobreza têm em termos estruturais e alimentam uma falsa imagem de desenvolvimento.

A mudança do estatuto teórico da questão social é componente essencial do processo de internacionalização do combate à pobreza, estratégia que tem início concomitantemente ao ajuste estrutural dos países periféricos à dinâmica da “financeirização excludente”.

Com a retomada da hegemonia americana no final dos anos 1970, a quebra do acordo de *Bretton Woods* e a mudança nas regras do jogo econômico-financeiro internacional deslancharam a globalização financeira em ritmo acelerado provocando crises cíclicas em todo o mundo e forçando uma mudança estratégica na relação dos EUA com os países ricos e com a periferia. Houve um reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, da necessidade de alteração de seu papel estratégico no cenário internacional. Essa alteração passa por uma dimensão material (investimentos econômicos e financeiros), uma dimensão político-estratégica (redirecionamento de seu aparato bélico e de seus esquemas de ajuda

externa e assistência técnica) e, por último, mas não menos importante, uma dimensão intelectual, para onde se direcionaram seus esforços não só de compreensão, mas de explicação e justificativa de determinadas assimetrias no sistema internacional.

Como as relações internacionais se apresentam mais complexas, diversificadas e com um alto grau de interdependência no contexto pós Guerra Fria, os Estados, diante da pressão deslanchada pela política norte-americana, adotaram paulatinamente uma atuação diferenciada, privilegiando uma “estratégia comercial” na participação na arena internacional, demonstrando que o poder econômico ganhou mais importância em relação ao contexto anterior (de bipolaridade e Guerra Fria). O poder militar, embora permaneça estratégico, não é mais a única garantia de êxito de determinado país nas negociações internacionais para assegurar mercados e fluxos de investimentos financeiros.

A capacidade de estabelecer preferências, valores, culturas e ideologias ganha espaço na “estratégia comercial” na atual dinâmica financeira e flexível da economia mundial. Esse “poder brando”, particularmente a produção e difusão de conhecimentos, embora atue organicamente vinculado à variadas formas de coerção, compõe estratégia refinada de dominação e negociação. O poder de convencimento de um Estado comercial – observando os Estados Unidos, por exemplo – coloca as políticas sociais como peças centrais no jogo de forças internacionais.

Procurou-se demonstrar no decorrer do trabalho que, historicamente, o enfrentamento moderno da questão social foi construído com base em sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais que, desde o século XIX, sinalizavam um novo paradigma de proteção social (moderno) que atingiram sua plenitude no século XX com a construção do *Welfare State*.

Embora se considere que os *welfare states* dos países capitalistas centrais serviram de referência para a construção dos sistemas de proteção social em quase todo o mundo, aquilo que resultou no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade e do Estado com o mercado do II pós Guerra era baseado no fortalecimento das economias nacionais (investimento na industrialização e crescimento da produtividade) e no uso do Estado-Nação para o propósito de redistribuição de riquezas (através de taxações progressivas diretas), coesão social e cooperação, consenso de classe e prestação de serviços públicos de bem-estar.

Nessa época, a riqueza era produzida por uma economia organizada com a base nacional. Grandes corporações nacionais ampliaram sua produtividade para dar conta das demandas de consumidores insaciáveis por bens de consumo duráveis. Essas corporações, ao lado do crescimento exponencial do setor público, contribuíram para a criação de vastos exércitos de trabalhadores “white-collar”, que asseguravam carreiras estáveis a seus filhos e filhas, compondo um aumento da classe média, quando se considera os países centrais. A maior parte da prosperidade gerada nesse período também dependia de um acordo entre Estado, empregadores e empregados, comprometidos com o nacionalismo econômico. Para muitos americanos e europeus, a natureza da sociedade estratificada, hierarquizada e de dominação masculina parecia ser o preço a pagar para que problemas endêmicos de injustiça social e insegurança fossem suprimidos sobre a garantia do aumento de prosperidade. Então, por um breve momento no século XX, pareceu que o desemprego e a pobreza foram eliminados como ameaça estrutural por meio de instrumentos em políticas públicas. Mas isso provou ser um período breve, senão excepcional, na história ocidental.

A partir dos anos 1970, as economias domésticas foram expostas a um nível maior de competição externa que solapou a viabilidade de manter o nível crescente de prosperidade para as massas, via produção de bens e serviços. As empresas buscavam melhorias que não dependiam mais apenas da qualidade dos produtos, mas de seu preço. Os aumentos de produtividade dependiam agora de integração orgânica da aplicação do conhecimento, inovação tecnológica, circuitos e redes de informação e relações de alto grau de confiança entre gerentes e trabalhadores com multi-habilidades.

O fim da bipolaridade provoca uma alteração nas relações de poder internacionais, pois permitiu o abandono, sem grandes resistências, ao objetivo do pleno emprego e dos princípios keynesianos.

A lógica contemporânea da desconcentração industrial e produtiva aliada aos fatores de deslocalização e realocização dos circuitos de investimento faz com que a nacionalidade dos acionistas tenha cada vez menos relação com os investimentos e lucros, alterando a relação com os custos dos fatores de produção, especialmente as variações da oferta de trabalho e diferenciações salariais, configurando um traço comum aos países que competem ou buscam competir em âmbito mundial: a procura do aproveitamento de uma mão-de-obra “mais barata”, menos organizada e sem garantias sindicais ou ônus sociais de proteção.

Ademais, a financeirização deslanchada a partir dos anos 1970, com a introdução de novos instrumentos financeiros, dolarização, novas regras de investimento e articulação via organismos multilaterais, exerce pressões diferentes sobre a força de trabalho. Associada às profundas alterações produtivas, a financeirização provoca um agravamento da desigualdade entre trabalhadores qualificados e não qualificados, levando ao aumento da informalização e do desemprego e ao retorno a formas arcaicas de extração de mais-valia absoluta organicamente associadas às novas frentes de investimento em tecnologias de ponta.

Esse é o fundamento econômico que faz da pobreza mundial não só uma ameaça, mas um instrumento funcional para a economia mundial, pois garante uma reserva de mão-de-obra barata diluída em variados segmentos de trabalhadores precarizados em diferentes países e regiões. Por isso, a mensuração, o controle e o gerenciamento da pobreza são fundamentais para promoção da reprodução da vida das massas pobres que ajudam a regular os custos do trabalho em escala internacional.

De forma semelhante aos esquemas assistenciais de alívio da pobreza no capitalismo desde seus primórdios, o combate à pobreza que figura como estratégia principal para conformar justiça social nos dias atuais preserva funções similares na manutenção do ritmo da acumulação, ou seja, regula o comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideologicamente palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira contemporânea.

A entrada do combate à pobreza como centro das preocupações da agenda social internacional aconteceu a partir do contexto generalizado de reformas dos sistemas de welfare desde os anos 1980 quando, tanto em países centrais como nos periféricos, quase todas as políticas públicas governamentais passaram a ser elaboradas com referência ao movimento da economia global.

No centro capitalista, embora os países apresentem importantes diferenças nas saídas para as políticas sociais, desde os anos 1990, o núcleo central de medidas tem seguido em direção ao neoliberalismo. Em relação à periferia capitalista, os países sucumbiram ao mantra da ortodoxia econômica por meio dos programas de ajuste

estrutural, arquitetados no Consenso de Washington e implementados pelo FMI e Banco Mundial.

Buscou-se, neste trabalho, mostrar a ligação entre duas trajetórias paralelas - a história do conhecimento sobre pobreza nos Estados Unidos, através de um panorama histórico das políticas sociais norte-americanas, particularmente as políticas de assistência; e a trajetória do pensamento sobre pobreza no Banco Mundial – e a aproximação das duas agendas a partir dos anos 1980.

Os governos da “Nova Direita”, muito bem representados por Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido, realizaram reformas que promoveram a desregulação das finanças, fortalecimento do setor privado, reforço da idéia de que o individualismo de mercado deve ser a medida básica de valor promovido pela competição e a diminuição do poder infra-estrutural do Estado voltado para questões consideradas prioritárias no II pós Guerra.

A virada para a Direita na política americana é amplamente demonstrada por Bill Clinton no Ato de Reconciliação da Responsabilidade Individual e Oportunidade de trabalho de 1996, que marca o fim do New Deal de Roosevelt, concomitantemente à valorização da retórica do “New Labour” (Novo Trabalhismo) na Grã-Bretanha, marcos legais e institucionais que têm conciliado os valores das reformas nos esquemas de proteção e promoção do bem-estar com os princípios da individualização do mercado.

A discussão posta pela reforma norte-americana é colocada de forma que os possíveis “beneficiários” sejam movidos em direção ao mercado. Isso é feito por meio da perpetuação de mitos sobre a pobreza que culpabilizam as vítimas (os pobres) por suas próprias penúrias.

O conteúdo novo presente nos debates está nas idéias divulgadas pela economia de bem-estar, o igualitarismo liberal e teoria do desenvolvimento humano, entre outras. Mas essas teorias aparecem associadas a argumentos que já figuravam em documentos do século XIV na Inglaterra⁶⁰³, como a “dependência”, considerada uma questão moral, a ética de vencer pelo próprio trabalho, que seria destruída se alguma ajuda fosse provida, e o

⁶⁰³ Em 1349, foi promulgado o Estatuto de Trabalhadores da Inglaterra onde figuravam as preocupações citadas. FITZGERALD, Scott. Something borrowed and something new? Welfare Reform and Social Science. In: *Policy Studies*, 26, nº2333-40, 1998.

comportamento individual, colocado como fator prioritário para mudanças no lugar das condições estruturais.

Diante disso, encara-se o desafio de enfrentar um modo neoconservador de ver o mundo e as pessoas, em que a luta parece estar na construção de caminhos teóricos que permitam desvelar pouco a pouco a falsidade dos argumentos que embasam tais propostas de política social, e de combate à pobreza em particular, adquirindo o adequado conhecimento dos processos e das estruturas que constituem e movem o capitalismo global, e suas assertivas nacionais, ganhando terreno para bloquear e desmontar o tipo de globalização que sataniza a maior parte da humanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capital*. México: Siglo XXI, 1988.
- ALVES, Patrícia Vignolo. Interdependência Complexa e os Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de e DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.) *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os Clássicos da Política*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1991, V.2.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. “Os Direitos Humanos como valor universal”. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº34, 1994.
- BENOIT, Hector, Reflexões sobre o esquecimento do programa marxista. Texto-base da conferência “O marxismo e o programa socialista do século XXI”, Campinas: UNICAMP, 2004, mimeo.
- BUCHANAN, James M. “The Economic Theory of Politics Reborn”. In: *Challenge. Magazine of Economic Affairs*, v.31, nº2, mar/abr 1988, pp.4-10.
- CAHAMAN, W. J.& SCMITT, C. “O conceito de política social”. *Journal of Social Policy*, v.8, nº. 1, jan.1979.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CEPAL. Panorama Social da América Latina 1999-2000.
- CEPAL. Relatório Globalização e Desenvolvimento, 2002.
- CHATELÊT, François. “O Capital e outros estudos”. In: *Textos Didáticos*, Campinas, IFCH/Unicamp, nº25, abr 2004.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.
- COIMBRA, M. A. Abordagens Teóricas ao Estudo da Políticas Sociais. In: ABRANCHES, Sergio et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

- CORIAT, Benjamim. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: UFRJ/Revan, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre cidadania e modernidade”. In: Praia Vermelha – Estudos de política e Teoria Social. *Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ*, v.1, nº1, 1ºsem. 1997.
- DIAS, Edmundo Fernandes. Nota Introdutória do Tradutor, p. 8 de CHATELÊT, François. O Capital e outros estudos. In: *Textos Didáticos*, Campinas, IFCH/Unicamp, nº25, abr 2004.
- DRAIBE, Sonia. Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina — as políticas sociais de nova geração. Campinas, NEPP/IE/Unicamp, 1996.
- DRAIBE, Sonia, AURELIANO, Liana. “A especificidade do ‘Welfare State Brasileiro’”. In: *Economia e Desenvolvimento*, Brasília, CEPAL/MPAS, nº 3, 1989.
- DRAIBE, Sônia, HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº6, v.3, fev 1988.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do Welfare State”. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)* nº 24, 1991.
- _____. “O futuro do Welfare State na nova ordem mundial”. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº 35, 1995.
- FITZGERALD, Scott. Something borrowed and something new? Welfare Reform and Social Science. In: *Policy Studies*, 26, nº2333-40, 1998.
- FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. *A expansão da cidadania*. Texto apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, pp. 8-11, 2002.
- _____. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- GALBRAITH, John Kennedy. *O novo Estado industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Coleção Os Economistas.
- GARRETT, Geoffrey. “Mercados globales e política nacional: colision inevitable o círculo virtuoso?” In: *Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 152, marzo 1999, pp.883-924.
- GERSCHMAN, Silvia, WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (orgs.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas públicas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.
- GILLIE, Alan. “The origin of the poverty line”. In: *Economic History Review*, v. XLIX, nº 4, nov1996.

GONÇALVES, Reinaldo. *O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. *A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas “para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

GOWAN, Peter. *A roleta global*. São Paulo: Record, 2003.

GUIMARÃES, César. “Nacionalismo, cada um cuida do seu”. In: *Insight/Inteligência*, nº6, fev./mar./abr., 1999.

HARRIS, R, SELDON, A. Over-ruled on Welfare: the increasing desire for choice in education and medicine and its frustration by ‘Representative’ Government. Hobart paper nº13, London: IEA, 1979.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1995.

HELD, David. *Democracy and Global Order*. Cambridge: Polity Press, 1995.

HELLEINER, Eric. From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down. In: STUBBS, R, UNDERHILL, G. R. D. (EDS.) *Political Economy and the Changing Global Order*. New York: St. Martin’s Press, 1994.

HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998 (Coleção Zero à Esquerda).

HIRSHMAN, Albert. *Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HOBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. “A polêmica sobre Ciências e Humanidades”. Texto apresentado no Seminário “Diversidade na Ciência”, Campinas, Unicamp, 27 e 28 de março de 2003.

_____. *Teorias da globalização*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. “O declínio do Brasil- nação”. In: *Estudos Avançados*, nº14 (40), 2000.

_____. A globalização e o retorno da questão nacional. In: *Primeira Versão*, IFCH/UNICAMP, junho/2000.

IVO, Anete Brito Leal. A Reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto, DEAN, Hartley e SIQUEIRA, Jorge (Orgs.) *A Pobreza do*

Estado. Reconsiderando o Papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: CLASCO, 2006.

JORDAN, Bill. *A theory of poverty and social exclusion*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank history: its first half century*. Washington: D.C Brookings Institution Press, 1997. Volume I: History.

KENNEDY, Paul. “O futuro dos Estados Unidos”. In: *Política Externa*, v.2, n.2, set.-nov. 1993.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. “Desigualdade e pobreza: lições de Sen”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 42, v.15, fev 2000, pp.113-22.

KHUN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

KRASNER, Stephen D. *Structural conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1985.

LEBRET, Louis Joseph. *Suicídio ou sobrevivência do ocidente?* Problemas fundamentais da nossa civilização. Tradução Benevenuto de Santa Cruz. 2ª ed. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1958.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Unb, 2001.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.

LONDON, Jack. *O povo do abismo: fome e miséria no coração do império britânico: uma reportagem do início do século XX*. Tradução Hélio Guimarães e Flávio Moura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. Coleção Clássicos do Pensamento Radical.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. “Transformações produtivas e implicações para as políticas sociais”. In: *Caderno de Pesquisa* nº 27, Campinas, NEPP/UNICAMP, 1993.

LOPES, Carlos. Entrevista concedida à Revista Isto É, nº1817, de 4 ago 2004.

LUMER, Human. *Pobreza: suas raízes e seu futuro*. Tradução Isa Silveira Leal. São Paulo: Brasiliense, 1968.

LUSTIG, N, LEGOVINI, A. “Economics crises and social protection for the poor — The Latin American experience”. *World Bank Conference*, Washington, World Bank, 1999.

MAGALHÃES, Fernando. *Tempos pós-modernos*. São Paulo: Cortez, 2004. Coleção Questões de Nossa Época, nº108.

- MANN, Michael. The Autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. In: HALL, John (ed.). *States in History*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- MARSHALL, Theodore. H. *Social Policy in the twentieth century*. London: Hutchinson, 1965.
- _____. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I, volumes 1 e 2. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Tradução Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento humano e proteção social em um contexto de crescente interdependência. In: OLIVEIRA, Odete Maria (org.). *Configuração dos humanismo e relações internacionais*. Ijuí: Unijuí. 2006.
- _____. “O imperativo político de combate à pobreza nos anos 90”. In: *Cadernos do CES*, nº 13. Niterói: EDUFF, 2003.
- _____. *Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária*. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, nov 2000.
- MILL, John Stuart. *Princípios da Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Nova Cultural, 1986, V.2.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, nov 2004. Disponível em www.mds.gov.br/nob.asp com acesso em dez 2005.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Globalização e Segurança [on-line]. Disponível em <http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias4/globseg.htm>
- MOLLAT, Michel. *Os pobres na Idade Média*. Tradução Heloisa Jahn. Rio de Janeiro: Campus, 1989 (1ª ed., 1978).
- MOORE, Barrington JR. *Reflexões sobre as causas da miséria humana e sobre certos propósitos para eliminá-las*. Tradução Patrick Burglin. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- MORAES, Reginaldo C. C. de. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.
- _____. International Free Trade: as palavras e as coisas. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião (org.) Reestruturação econômica mundial e as reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. In: *Cadernos do IFCH*, nº30. Campinas/SP: IFCH/Unicamp, 2004.
- _____. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: editora SENAC São Paulo, 2001. Série Ponto Futuro, nº6.

- _____. Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. In: *Textos didáticos*, Campinas, IFCH/UNICAMP, nº40, jan 2000.
- _____. O liberalismo revisitado (I): os limites da democracia. In: *Cadernos IFCH/UNICAMP*, nº 35, fev 1999.
- _____. Hayek e a teoria do neoliberalismo econômico (I). In: *Textos Didático*, Campinas, IFCH/UNICAMP, nº 36, abr 1999.
- _____. *Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra*. Tese de doutoramento. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP. São Paulo, 1987.
- MORAIS, Igor A.C, PORTUGAL, Marcelo. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol.55, nº2, abr a jun 2001. Scielo: doi: 10.1590/S0034-71402001000200002, consulta em mar 2007.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2000.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C.(org.) *Os clássicos da política*. v.1. 4ªed. São Paulo: Ática, 1993. Série Fundamentos, nº62.
- NETTO, José Paulo. “Desigualdade, pobreza e Serviço Social”. In: *Em Pauta*, nº19, 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da Política*. São Paulo: SENAC-SP, 2001. Série Livre Pensar.
- NYE Jr., Joseph S. *O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. Tradução Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2002.
- OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1993). *Perspectives de l'Emploi*. Paris: OECD, juillet 1993.
- O'BRIEN, Peter, PENNA, Sue. *Theorising Welfare: enlightenment and modern society*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999.
- O'CONNOR, Alice. *Poverty Knowledge: social science, social policy, and the poor in twentieth-century U.S. History*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001.
- OFFE, Claus, LENHARDT, Gero. *Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e processos inovadores da política social*. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- OLIVEIRA, Odete Maria de. Paradigma da Dependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004.
- OLIVEIRA, Odete Maria, DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.) *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco. “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº22, out 1988.
- ORTIZ, Renato. Mundialização, cultura e política. In: DOWBOR, Ladislau , IANNI, Otávio, REZENDE, A. *Desafios da globalização*. 3ª ed. Petrópolis, Rj: Vozes, 2000.
- _____. *Ciências Sociais e trabalho intelectual*. São Paulo: Olho D’Água, 2002.
- PAUGAN, Sèrge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. Trads. Camila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- PINCH, Steven. *Words of Welfare: understanding the changing geographies of social welfare provision*. New York/London, Routledge, 1997.
- PIORE, M, SABEL, C. *The second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books, 1984.
- PIVEN, Frances Fox, CLOWARD, Richard A. *Regulating the Poor: the functions of public welfare*. Vintage Books, New York, 1971.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 6ªed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POCHMANN, Márcio. *Trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- _____. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam. “The neoliberal fallacy”. In: *Journal of Democracy*, v.3, n.3, jul.1992.
- _____. *Capitalismo e social-democracia*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- REICH, Robert B. *The work of nations: preparing ourselves for 21st Century Capitalism*. 2ª ed. New York: Vintage Books/Ramdom House, 1992.
- RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, PNUD, 1990.
- RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, PNUD, 2001.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, PNUD, 2003.

RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

RIMLINGER, Gaston. *Welfare Policy and industrialization in Europe, América and Rússia*. New York, London: John Wiley, 1971.

RODRIK, Dani. Has globalization gone too far? Washington D.C.: Institute for International Economics, mar. 1997.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado Providência*. Goiânia: UNB/UFG, 1997.

ROSECRANCE, Richard. *The rising of the Trading State*. Nova York: Basic Books, 1986.

SACHS, Ignacy. Entrevista concedida à Revista *Isto É*, nº 1811, de 25 jun 2004 (a).

_____. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004 (b).

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

SALAMA, Pierre, DESTREMAU, Blandine. *O Tamanho da Pobreza: economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS, Boaventura Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista. *Autonomia econômica e política no capitalismo contemporâneo*. Campinas/SP: Unicamp, 2006. Mimeo.

_____. Diversificação das relações internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2003.

_____. *A globalização ou o mito do fim do Estado*. Dissertação de Mestrado. Campinas/SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, 2001.

SCHRAM, SANFORD F. *Words of Welfare: the poverty of social science and the social science of poverty*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 1995.

- SEN, Amartya Kumar. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press, 1981.
- _____. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. *Desigualdade reexaminada*. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.
- _____. *Sobre ética e economia*. Tradução. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SEN, Amartya Kumar, DRÈZE, Jean (editors). *The Political Economy of Hunger*, v.1. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. 5ªed. São Paulo: Contexto, 2001.
- SMITH, Adam, A riqueza das nações. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção Os Economistas, v.1.
- SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. *Qualificar pra quê? Dilemas da Política de Qualificação Profissional*. Tese de Doutorado. ESS/UFRJ, Ago 2004.
- SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco. The World Bank as a “Intellectual Actor”. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank History: its first half century*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997. Volume II: Perspectives.
- STREETEN, Paul. Dez anos de desenvolvimento humano. In: *Relatório de Desenvolvimento Humano*. PNUD, 1999.
- TAVARES, Maria da Conceição, MELIN, Luiz Eduardo. Mitos globais e fatos regionais: a nova desordem internacional. In FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S, NORONHA, J. C, *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998.
- _____. A retomada da Hegemonia Americana. In: TAVARES, M. C, FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda.
- TAVARES, Mª C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda

- TEIXEIRA, Aloisio. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.
- TEIXEIRA, Aloisio. *O ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2000.
- TEIXEIRA, Aloisio (org.). *Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Ed.34, 2001.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- TOWNSEND, Peter. Will the rich countries pay more attention to problems in their own backyards? In: *United Nations, Social Policy & Social Progress*, 1996.
- TUSSIE, Diana. The Uruguai round and the Trading System in the balance: dilemmas for developing countries. In: TUSSIE, Diana, AGOSTIN, Manoel (eds.) *Trade and Growth: new dilemmas in Trade Policy*. London, St. Martin Oress, 1993.
- UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: *Revista de Sociologia Política*, nº 23, Curitiba, nov.2004, pp.55-62.
- UL HAQ, Mahbub. *A cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo*. São Paulo: Editora Nacional, 1978.
- UTZ, Arthur. *Entre o neoliberalismo e o neomarxismo: uma filosofia de caminhos alternativos*. São Paulo: EDUSP, 1981.
- VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos (org.). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. In: *Cadernos do IFCH*, Campinas, IFCH/Unicamp, nº30, 2004.
- _____. Democracia e ordem internacional: reflexões a partir de um país grande semiperiférico. In: *Primeira Versão*, Campinas, IFCH/UNICAMP, nº103, mar 2002.
- VIANA, Ana Luiza D’Ávila. Enfoques metodológicos em Políticas Públicas: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. In: CANESQUI, Ana Maria (org.) *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: HUCITEC/ABRASCO, 1997. Série Saúde em Debate nº107.
- VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. In: *Dados*, nº3, v. 42, 1999.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan,1998.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira, BARTHOLO JR, Roberto dos Santos. Teoria do Desenvolvimento Social. In: *Caderno COPP/SESI*, 2001.

MÍDIA ELETRÔNICA:

BID (2000): *Site na Internet*, com informação disponível em 20/12/2004.

OIT (2000), site disponível na *Internet*, com acesso em 17/06/2004.

www2.uerj.br/~labore/pol15/cquestoessc/artigos/sociedade_1.zip, acessado em 26/01/2007.