

ANETE BRITO LEAL IVO\*

# A RECONVERSÃO DA QUESTÃO SOCIAL E A RETÓRICA DA POBREZA NOS ANOS 1990

## INTRODUÇÃO

A transição democrática na América Latina, nas décadas de 1980/1990, alterou, em tempos e ritmos variados, as tradicionais relações entre o Estado e a sociedade, acabando por colocar as ações do Estado no combate à pobreza como compromisso ético e político prioritário, especialmente a partir da década de 1990. Essa centralidade da agenda social em favor da erradicação da pobreza, no entanto, não se restringe aos países da América Latina, mas se constitui desafio de governos e sociedades de todos os países.

Longe de essa prioridade significar uma percepção unificada da(s) política(s) social(is), esse aparente consenso encobre, de fato, um profundo dissenso, resultante do processo de reconversão do tratamento da questão social em curso; das contradições e paradoxos relativos às novas formas de articulação e mediação entre os níveis do econômico, do político e do jurídico, no contexto das sociedades atuais. Ou seja, de como redefinir os laços sociais e da forma como

\* Anete Brito Leal Ivo é socióloga, professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora Sênior do Centro de Recursos Humanos da UFBA e pesquisadora associada no Centre de Recherche et Documentation de l'Amérique Latine (CREDAL), Paris, França. Foi professora convidada da Université de Paris III, titular da Cátedra Simón Bolívar (2000).

diferentes atores sociais entendem e diagnosticam a questão social, da desigualdade e da pobreza.

Nesse sentido, duas dimensões orientam a nossa análise sobre as novas políticas sociais. Em primeiro lugar, essas políticas constituem um sistema de ação complexo, de causalidades múltiplas, onde atuam vários atores em luta: o Estado, envolvendo a diversidade de lógicas e aparelhos; os atores em situação de exclusão, ou seja, sujeitos submetidos a situações de risco; mediadores (recursos institucionais e sociais); as agências internacionais de solidariedade e regulatórias, etc. Esses atores dispõem de visões e percepções diferenciadas que condicionam o alcance das políticas. Por outro lado, essas políticas são também mediações historicamente instituídas, que buscam resolver as contradições entre a apropriação e distribuição da riqueza, num contexto hoje marcado pelo dilema de uma integração num regime de acumulação capitalista globalizado que produz efeitos sobre a cidadania, que, ao mesmo tempo, procura restaurar a democracia na América Latina. Com base nessas dimensões, a idéia central que norteia nossa análise é a de que as mudanças que orientam o conjunto das políticas sociais a partir da década de 1980 têm por objetivo, de um lado, reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural: as políticas têm, portanto, caráter compensatório e são implementadas à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social (neste sentido, têm natureza flexível, sem se constituírem em direitos). Por outro lado, as diversas visões sobre a pobreza, a partir do uso de categorias analíticas genéricas, a exemplo da idéia de “capacitação dos pobres”, dissociadas do sistema teórico original, podem produzir, na prática, efeitos contrários à ação política desses atores<sup>1</sup>. Opera-se, então, um mecanismo de reconversão da ação política, através da deslocalização dos sentidos, gerando suposta convergência entre contrários. Nessas circunstâncias, a “retórica da pobreza”, constituir-se-ia mecanismo de “consentimento ampliado” que atende à agenda neoliberal, traduzindo-se em ações técnicas focalizadas, de caráter gerencialista, comunitária e mitigadora da pobreza.

Qual a eficácia desses novos paradigmas? Como eles operam e que efeitos exercem sobre a cidadania e a extensão dos direitos sociais básicos?

Este capítulo busca, portanto, esclarecer estas questões, apresentando: Como a agenda de erradicação da pobreza emerge no contexto atual? Que forças e sentidos asseguram este consenso? Através de que mecanismos e arenas eles operam? Que efeitos produzem sobre a cidadania?

---

1 A exemplo de tendências explicitadas por Dean e Braathen (2003) a respeito do anties-tatismo, o qual atende ao mesmo tempo a objetivos da agenda neoliberal, gerencial e comunitarista.

Para responder a essas indagações, o capítulo estrutura-se em três partes: a primeira apresenta o processo de reconversão da questão social, explicitando as contradições inerentes à antinomia das forças políticas na transição mais recente na América Latina; a segunda apresenta as tendências conjunturais mais recentes dos ajustes realizados no âmbito dos países latino-americanos e seus efeitos sobre as desigualdades e a pobreza, ou seja, trata da herança mais recente da agenda neoliberal, na região; a terceira mostra como as diferentes percepções da questão da pobreza afetam a natureza e o alcance das políticas sociais hoje. O trabalho conclui que, se a ética dos atores no compromisso com a pobreza não se traduz na produção de direitos efetivos de inserção social dos “pobres”, ela constitui-se, então, em mecanismo de reconversão simbólica em favor da agenda neoliberal do Estado mínimo, no que pese o reconhecimento de alguns resultados efetivos sobre os “beneficiários” dos programas<sup>2</sup>.

## A RECONVERSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

### A NATUREZA DA QUESTÃO “SOCIAL” NA MODERNIDADE: A DESMERCANTILIZAÇÃO PARCIAL DA FORÇA DE TRABALHO

No plano histórico, o “social” constituiu-se como registro próprio da modernidade<sup>3</sup>, centrado e estruturado em torno do *trabalho*. A centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas ligava-se, de um lado, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade, e, de outro, à capacidade do Estado em regular o conflito dos interesses divergentes.

No âmbito institucional, passou-se de um regime baseado na responsabilidade individual e fundado no direito civil para um regime de solidariedade assentado num contrato social e fundado na noção de direito social, através de um conjunto de leis relacionadas às condições

2 Sem desconhecer alguns efeitos de caráter temporário e mitigador que esses programas focalizados possam ter sobre grupos de pessoas em estado de pobreza, a exemplo dos benefícios da ajuda monetária que favorece o consumo de comunidades carentes. Também não desconheço os esforços bem intencionados dos diferentes atores envolvidos no enfrentamento da pobreza. A minha análise apenas alerta para os mecanismos de captura e reconversão (involuntários) dos sentidos da ação pública, num contexto de hegemonia da agenda neoliberal.

3 A palavra “modernidade” nas ciências sociais tem uma imprecisão conceitual, cobrindo uma diversidade de fenômenos e processos. Ela pode significar, a um só tempo, a substituição da tradição pela razão e a secularização (Martucceli, 1999), como também modos de vida ou de organização social que apareceram na Europa em torno do séc. XVII; e tiveram influência planetária (Giddens, 1994). Neste capítulo, utilizamos a noção dessa perspectiva, destacando as mudanças relativas à construção do Estado social ao final do séc. XIX, que exerceram influência importante sobre a formação de várias instituições dos Estados nacionais na América Latina, na forma dos Estados nacional-desenvolvimentistas.

do trabalho e à proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade do uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes...), reconvertendo uma noção de responsabilidade, antes restrita ao âmbito individual, para uma noção objetiva do risco coletivo. Ou seja, o direito social criou as condições de intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas, na empresa e na família, na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio da responsabilidade pública institucionalizada.

Da mesma forma, no contexto do pós-guerra, a estruturação das políticas sociais constituiu-se na resposta histórica ao dilema de organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição da riqueza. As mediações (Lautier, 1999) historicamente construídas pelo direito, a justiça e as políticas sociais resultaram na governabilidade gerada pela luta social dos trabalhadores organizados e de suas famílias, contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

A tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade – que contou com o apoio das classes trabalhadoras – e a regulação dos mercados, estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação. Dessa perspectiva o “social” refere-se a um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica (Lautier, 1999). Entendidos no sentido amplo, tanto os direitos sociais, como as contribuições sociais; a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Esses direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem. De todo modo, entendidos desta perspectiva, as políticas sociais, como os direitos sociais, representam uma parcial desmercantilização do trabalho (Esping-Andersen, 1990), resultante da força do movimento sindical dos trabalhadores.

A perspectiva neoliberal mais recente, no entanto, parte do suposto de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social no marco da concepção do Estado de Bem-Estar, devido à crise fiscal, à excessiva intervenção da esfera estatal no âmbito do mercado, aos possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos, alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como um “possível parasitismo dos trabalhadores às custas do esforço das coletividades e/ou o uso clientelístico nas transações”. Assim, por esta visão, a única via de retomada do crescimento consistiria em romper a articulação entre “emprego e proteção social”, sacrificando o “social” – a proteção social, a política de salário mínimo, etc. O de-

senho da nova política de redistribuição no quadro neoliberal pressupõe, portanto, a *distensão da relação entre proteção social e emprego*, rompendo o modelo que caracterizou a construção parcial do Estado social<sup>4</sup>, no Brasil, instituído no pós-guerra. O centro dessa mudança situa-se, como disse, na ruptura da proteção através das reformas da Previdência<sup>5</sup>, afetando fundamentalmente os direitos dos trabalhadores protegidos<sup>6</sup>, e na reorientação da concepção de universalidade das políticas sociais para a implementação de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada na linha da pobreza, segundo diferentes “públicos-alvo”<sup>7</sup>.

### A RE-EMERGÊNCIA DA QUESTÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA DOS ANOS 1990

A retomada<sup>8</sup> da questão da pobreza, no âmbito da América Latina, emerge no curso de um processo de mudança mais recente, no qual distinguimos três movimentos e conjunturas distintas nas relações entre Estado e sociedade, que conformam movimentos de hegemonia e contra-hegemonia entre atores multilaterais e forças neoliberais com atores nacionais e locais, determinando limites e desafios

4 Este Estado foi apenas parcialmente implantado no Brasil, nos anos do pós-guerra, mais particularmente a partir do final da década de 1950, acompanhando o projeto nacional-desenvolvimentista de substituição das importações e implantação de um processo de industrialização de bens de consumo duráveis. Os direitos sociais restringiam-se à camada de trabalhadores assalariados vinculados ao mercado de trabalho formal. A Constituição de 1988 universalizou o direito à assistência.

5 Não discutirei aqui as questões polêmicas que envolvem os objetivos, os recortes e os alcances da Reforma da Previdência, que fogem aos objetivos deste artigo.

6 Especialmente os regimes especiais do funcionalismo público.

7 Esta reconversão, por exemplo, transforma o combate ao desemprego em ações de assistência e não num projeto de desenvolvimento sustentado para o país, que possibilite a geração de novas atividades e emprego.

8 A questão da pobreza foi um tema especialmente tratado nas décadas de 1960/70, a respeito das teorias de desenvolvimento capitalista periférico, da América Latina, através das teorias da massa marginal (Nun, 1969), das teses sobre a marginalidade (Quijano, 1978) e das teorias da modernização da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Essas foram objeto de críticas da “teoria da dependência”, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970), e do livro de Francisco de Oliveira “A Economia brasileira: Crítica à razão dualista” (1973), entre outros. A partir das lutas sociais dos anos 1970/80, a questão passa a ser considerada, na América Latina, em termos da temática de acesso à cidadania, com ênfase também em recortes socioculturais (já que os direitos sociais restringiam-se aos trabalhadores assalariados). A Constituição Brasileira de 1988 apresentou avanços significativos na extensão da cidadania, mas as reformas do Estado, de caráter neoliberal, da década de 1990, têm atuado no desmonte dos direitos sociais (Reforma da Previdência, políticas focalizadas, desregulação das Leis trabalhistas etc.). É nesse contexto que a questão da pobreza é re-introduzida na agenda de instituições multilaterais e dos governos nacionais e subnacionais (World Bank, 1997 e 2001; PNUD, 1997) .

ao Estados e à ação pública, especialmente quanto ao tratamento da questão social<sup>9</sup>.

A *primeira etapa* (1970-1980) expressou-se pela luta democrática de abertura política e de explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos cidadãos, especialmente nas áreas urbanas. No Brasil, duas forças fundamentais conduziram este processo: o novo sindicalismo e os movimentos sociais, além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se através de partidos políticos de oposição ao regime autoritário. Esse processo de demandas por mudanças culminou com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente promulgação da Constituição de 1988. Esse contexto caracterizava-se por alto grau de conflito e de demandas e um processo inflacionário crescente. O entendimento entre os agentes no âmbito institucional possibilitou uma relação distinta das classes trabalhadoras e populares com o Estado, num contexto de negociações. O resultado dessas lutas expressa-se hoje em avanços significativos no âmbito dos direitos civis.

A *segunda etapa* – dos ajustes institucionais da década de 1990 –, representou, no Brasil, um momento de interferência autoritária do Estado nacional sobre as conquistas dos trabalhadores, dando prosseguimento a uma agenda de reformas do Estado (crise fiscal, redução das responsabilidades sociais do Estado, etc.). Constituiu-se num momento de declínio dos conflitos, seja pela formação dos espaços institucionais nos âmbitos legislativo e jurídico, seja em decorrência da crise do movimento sindical, motivada pela desregulamentação do sistema de acumulação fordista (com aumento do desemprego, terceirização e aumento da precarização do trabalhador). O resultado do processo de ajuste do Estado reforçou o executivo e atribuiu alto peso às tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas às áreas estratégicas de intervenção do Estado, como a econômica e a tributária, centrais ao jogo dos ajustes, reduzindo a política às técnicas de gerenciamento do gasto público e de definição das populações beneficiárias. Esse período representa uma vivência contortada da democracia, no qual, ao mesmo tempo em que a democracia reafirma-se como valor moral, na prática, ela é vivenciada pela “negação” dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições da cidadania social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho. Ao invés de possibilitar maior integração social, gera, na prática, mais exclusão, fomentando a perda de sentido da organização da vida e

---

9 Este ciclo de mudanças aconteceu em toda a América Latina: a eclosão dos movimentos sociais das décadas de 1970/80; abertura democrática e a posterior implantação de reformas liberais que evoluíram, neste período, segundo ritmos mais ou menos distintos em cada um dos países da região.

menor credibilidade na política, que, para alguns, reaparece como espaço de privilégios, de desordem social, estimulando, muitas vezes, saídas antidemocráticas ou autoritárias.

A *terceira etapa*, que se iniciou em fins de 1990, reconhece que a estabilização é importante, mas absolutamente insuficiente. Observa os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e da urgência de ações que contemplem novas formas de *integração e coesão social*, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e no enfrentamento da pobreza. As alternativas dessa política são diversas, e longe de configurarem um consenso, apresentam, ao contrário, um enorme campo de controvérsias. Do ponto de vista governamental, intervir sobre a pobreza significa desenvolver uma inteligência estratégica para que a política social atue nos limites do ajuste econômico, e contrapondo as políticas de assistência – política social prioritária, de natureza focalizada – à de proteção, sujeita a uma reforma da Previdência, de resultados incertos, que transfere grande parte dessa função pública ao setor privado.

#### PRINCÍPIOS ORGANIZADORES DA POLÍTICA FOCALIZADA E CONTRADIÇÕES QUE DAÍ EMERGEM

A reorientação da política social centrada no combate à pobreza aparece, então, nesse contexto, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social<sup>10</sup>. Essa

---

10 Analisando o campo de atuação das políticas sociais, no Brasil, a partir da Constituição de 1988 e segundo o grau de segurança ou incerteza, podemos distinguir três núcleos de direitos: (i) aquele que responde pelos direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado (Previdência básica; Sistema Único de Saúde; Benefícios e Prestações continuadas da Assistência e Seguro-desemprego (IPEA, 2003); (ii) aqueles vinculados constitucionalmente e que respondem pela garantia dos direitos sociais previstos na Constituição, mas não estão protegidos de cortes orçamentários, dependendo da opção dos governos: Programa de Reforma Agrária; Fome Zero; FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental; Merenda Escolar (IPEA, 2003); e (iii) aqueles programas emergenciais voltados para o enfrentamento de carências e situações de vulnerabilidade social de alguns segmentos específicos. Estes apresentam caráter transitório, e sua continuidade depende das opções de governo, atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado. Não têm cobertura universalizada, mesmo em relação à população-alvo. A população atendida por esses programas de transferência de renda alcançou um total de 3,7 milhões de famílias na Bolsa Escola; 810 mil crianças no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, 326 mil famílias com Bolsa Alimentação; 349 mil no Cartão alimentação e 6,9 milhões do Auxílio Gás, em 2003. Em fins de 2003, o governo reuniu estes programas no Bolsa Família, contemplando 3,6 milhões de famílias, ao final de 2003, com um benefício médio de \$73,00/família. Para 2004, o governo prevê ampliar sua ação na área metropolitana e chegar a uma cobertura de 4,5 milhões de famílias, o que equivale a atender cerca de 9% da população potencialmente demandante de assistência no país, em 2001, dimensionada pelo IPEA (2003).

mudança se faz através de um novo modelo da política social: o da focalização, que envolve a redefinição das responsabilidades entre Estado e sociedade no encaminhamento da questão social da assistência. A idéia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza.

Essa mudança é orientada a partir de alguns paradigmas. O primeiro, de *natureza estratégica*, diz respeito à operacionalização da política social pela via da focalização, o que envolve a definição de novas “técnicas” de medição das condições de pobreza, segundo diferentes alvos do tecido social: mulheres, crianças e adolescentes, negros, etc. Essa operacionalização enfatiza a diferenciação do acesso; o subsídio à demanda; a identificação de populações vulneráveis; a descentralização das ações e da *governance*: em outras palavras, a mobilização de atores sociais e políticos em ação conjunta para alcançar os objetivos e metas dos programas (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999). O segundo, de *caráter societal*, implica a redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social (parceria público-privado), passando desde a descentralização das ações; parcerias com a sociedade civil; focalização das famílias, com papel decisivo para as chefes de família; até a mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e do controle das políticas. O terceiro diz respeito a uma *racionalidade econômica*, sob a hegemonia do mercado, e implica proceder à transferência monetária direta aos beneficiários, estimulando sua integração ao mercado, como consumidores e/ou pequenos empreendedores.

Assim, a tensão fundamental nas sociedades latino-americanas, especialmente no contexto atual, localiza-se no paradoxo de uma inversão entre o regime político democrático, recentemente conquistado, que tende a incluir politicamente e ampliar a cidadania civil; e a dinâmica de uma economia que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas, e tende hoje a aprofundar massivamente a exclusão, negando a cidadania social pela destituição dos direitos sociais conquistados.

Essa ambivalência funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina e, especialmente, no Brasil, país com uma das mais elevadas taxas de desigualdade. Como manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos, num contexto de ampliação dos direitos civis e políticos, ao mesmo tempo em que se restringem drasticamente os direitos sociais e se aprofundam as desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos?

No eixo de encaminhamento desse dilema, observa-se, de um lado, a reconversão do tratamento da “questão social” de uma dimen-



são de política de proteção, teoricamente produtora de justiça social, para centrar-se sobre seus efeitos, ou seja, em termos de medidas mitigadoras setorializadas e focalizadas da pobreza, no âmbito das políticas sociais. Essa é parcial, temporária, e seus resultados acabam reduzindo o conflito redistributivo na base social, ou seja, entre pobres e quase-pobres<sup>11</sup>, guardando-se, portanto, o padrão concentrador da renda ainda mais aprofundado.

Por outro lado, esse novo paradigma da política focalizada, supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza, como sujeitos desse processo, o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza considera as variáveis políticas e societais no controle e implantação dessas políticas. Essas variáveis (Ivo, 2001) estão condicionadas por uma cultura política autoritária, mediada historicamente por relações de tipo clientelista e corporativista<sup>12</sup>. Ademais, os municípios apresentam, na sua maioria, frágil capacidade institucional para sustentar o processo de descentralização das políticas sociais<sup>13</sup>. Ou seja, no contexto atual, desloca-se o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório da assistência a partir dos efeitos dessa distribuição restrita: a pobreza, a miséria, aprofundando um conflito redistributivo de base, conforme afirmamos acima. Como indica Lautier (1999), desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo. Assim, o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula os “pobres” do sistema de proteção social, passando a assistência a constituir-se em um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolverem.

Simplificando o processo, pode-se dizer que essa reconversão tende a despolitizar a questão social, transformando direitos sociais, universais, em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados segundo focos específicos das inúmeras e diferentes políticas sociais, e não se constituem em direitos. Esse novo modelo mantém inalterado o padrão redistributivo desigual, determinante da reprodução estrutural da pobreza.

11 O desenvolvimento dessa hipótese encontra-se em Theodoro e Delgado, 2003, e Ivo, 2004.

12 Os dados sobre a natureza das relações entre cidadãos e governantes confirmam o alto percentual de relações de tipo clientelista, voltadas para a obtenção de favores, particularmente na região Nordeste, no Brasil (Ivo, 2001).

13 Estudo qualitativo sobre a local governance foi realizado em 1997 para a cidade de Salvador, Bahia, Brasil, expressando a fragilidade operacional e política desses mecanismos (Ivo, 1997 e 1998)

## UMA HERANÇA PERVERSA NA AMÉRICA LATINA:

A RELAÇÃO DESFAVORÁVEL ENTRE CRESCIMENTO E EQUIDADE

Neste capítulo apresentam-se alguns dados recentes dos ajustes estruturais realizados na América Latina, na década de 1990, os quais agravam as condições de inserção dos “pobres” no contexto da acumulação globalizada. É certo que a tendência à exclusão<sup>14</sup> no período “pós-fordista” ocorre em todos os países, não sendo exclusivo da América Latina, mas esse processo tem efeitos distintos, dados o nível de desenvolvimento das economias centrais e o patamar de inserção geral dos indivíduos na proteção social, nestes países.

A reforma neoliberal do Estado contemporâneo representa a versão institucionalizada do conflito social, encaminhada, agora, sob a hegemonia do mercado, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro internacional. Esse novo processo de acumulação implica a reestruturação do sistema produtivo, através de dois movimentos básicos: o *monopólio*, maior concentração de capitais, através de fusões entre empresas, reforçando as parcelas mais fortes do mercado; e, aliado a esse, a política de *contração do emprego*, transformando o “desemprego” e a exclusão do trabalho nas maiores questões das sociedades contemporâneas, dadas as proporções e gravidade do processo de dessocialização que as acompanha. Cria-se o paradoxo de um Estado sem cidadãos (Fleury, 1998), no sentido de sua integração ao mercado de trabalho e aos direitos sociais.

A velocidade com que operam o processo de reestruturação da economia e a dessocialização do trabalho, especialmente nas áreas urbanas e industriais da região, fortalece uma crise social e de representação política sem precedentes, já que afeta o pacto social que regulou as relações entre Estado e sociedade no pós-guerra, mediadas por uma nova ordem jurídica (a emergência dos direitos sociais) e institucionalizada nas políticas sociais que acompanharam a formação do Estado popular desenvolvimentista no Brasil.

---

14 Trato de exclusão social e não apenas da pobreza para referir-me às novas condições sociais do final do séc. XX. Neste sentido, “exclusão social” ressalta o processo de desigualdades, e, portanto, das dificuldades de atender a um ideal igualitário das sociedades democráticas. Assim, a exclusão é mais que uma categorização a partir da situação socioeconômica de um grupo de pessoas e diz respeito ao processo de expulsar ou deixar de fora grupos de pessoas dos valores e benefícios institucionais da sociedade. Ainda que tenha relação com a pobreza, nem todo excluído é pobre.

O CONTEXTO CONJUNTURAL DOS ANOS 1990 NA AMÉRICA LATINA:  
CRESCIMENTO DÉBIL, INSTÁVEL E ALTAMENTE DEPENDENTE  
DOS FLUXOS INTERNACIONAIS

Dados macroeconômicos relativos à conjuntura econômica da década de 1990, na América Latina, expressam tendências complexas e paradoxais, naquele período, com efeitos sobre a reprodução social e a política nesses países. Sucintamente, essas tendências se caracterizam por (Ocampo, 2000; CEPAL, 2001, 2003):

*Mudança do padrão do crescimento, na década de 1990, num contexto de maiores riscos e desequilíbrios internos.* O PIB anual entre 1990/2000, da ordem de 3,3% ao ano, supera a taxa de 1% da década de 1980, do mesmo modo que o crescimento do PIB *per capita* evoluiu de 0,9%, na década de 1980, para 1,4% nos anos 1990. No entanto, o padrão do crescimento médio foi significativamente inferior aos ritmos experimentados pela região latino-americana nas três décadas e meia anteriores (1945 e 1980), que cresceram, em média, 5,5% ao ano, ou seja, 2,7% *per capita*. Dados de 2003 mostram que essa tendência de desaceleração da economia permanece (CEPAL, 2003). Entre 2000 e 2002, a taxa média de variação do PIB apenas superou 1%, e o produto por habitante decresceu. Enquanto 2000 foi relativamente favorável em termos de crescimento, apresentando, no conjunto, um crescimento, em média, de 3,8%, o ano de 2001 registrou uma notável desaceleração: o PIB regional aumentou apenas 0,4%, a taxa mais baixa nos 11 anos anteriores, resultante da contração de países como Argentina e Uruguai e do mau desempenho das grandes economias da região, como a do Brasil (com crescimento de 1,5%) e a do México (de - 0,5%).

*Dependência acentuada da atividade econômica ao financiamento externo.* A evolução dos fluxos de capital configura duas etapas com tendências inteiramente distintas na última década: a *primeira* (crescimento de 4,2% entre 1990-1994), caracterizada pelo incremento notável dos fluxos de capital para a região, o que facilitou a adoção de programas antiinflacionários exitosos em vários países e a implantação dos processos de reforma estrutural; a *segunda*, de forte instabilidade no fluxo do crescimento a partir do efeito “*tequila*”<sup>15</sup>, que se expressou numa queda das taxas de crescimento, entre 1994 e 2000, para 2,5%. Os ataques especulati-

15 Trata-se dos efeitos produzidos pela crise cambial ocorrida no México, em 1994. No Brasil, o efeito desta crise se expressou na fuga das reservas internacionais do País, que caíram 25,8% em nove meses, passando de US\$ 43 bilhões (julho de 1994) para US\$ 31,9 bilhões (abril 1995), de acordo com Filgueiras, 2000.

vos têm acentuado a instabilidade e os riscos financeiros. A adoção das políticas monetárias e creditícias pró-cíclicas (com contrações monetárias e altos juros durante a crise) têm absorvido consideráveis recursos fiscais em muitos países e afetado o funcionamento dos sistemas financeiros por períodos excessivamente longos.

*Dissociação entre investimentos estrangeiros e ampliação da capacidade produtiva regional.* Entre 1997 e 1999, os fluxos de fusões e aquisições representaram 40% do investimento estrangeiro direto. Isso quer dizer que a inversão direta do capital estrangeiro não favoreceu a capacidade produtiva do país, sendo seu componente mais dinâmico o processo de fusões e aquisições de ativos existentes, primeiro, os públicos (privatizações) e, mais recentemente, os privados.

*Um padrão do aumento da produtividade heterogêneo, resultante dos processos de reestruturação produtiva da região.* Como resultado do processo anterior, o nível de produtividade média do trabalho, na década, foi inferior ao que experimentaram as economias da região, entre 1950 e 1980, com exceção dos países do Cone Sul: Argentina, Chile e Uruguai. No nível setorial e microeconômico, observa-se a ruptura de cadeias produtivas, especialmente no setor manufatureiro, e a incapacidade dos distintos setores de alcançarem a competição externa.

Assim, os ganhos obtidos com a estabilidade econômica na América Latina, foram acompanhados pela debilidade dos processos de reestruturação produtiva e, mais ainda, de fragilidade dos indicadores sociais, especialmente aqueles referentes à estruturação da dinâmica do mercado de trabalho, expressando um grave movimento de dessocialização dos trabalhadores, através da exclusão massiva de grande contingente de população trabalhadora do processo de trabalho.

#### CONCENTRAÇÃO DO CAPITAL E DESSOCIALIZAÇÃO DO TRABALHO: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS<sup>16</sup>

As mudanças no desempenho do mercado de trabalho regional refletem, assim, os débeis desdobramentos sociais da recuperação do crescimento econômico e da reestruturação produtiva, produzindo um extraordinário retrocesso nas condições de integração social, através do trabalho:

---

<sup>16</sup> Evidentemente, este processo foi acompanhado por uma ampliação da informalidade e do processo de flexibilização do emprego.

o *desemprego aberto* na região aumentou cerca de três pontos percentuais na década, elevando-se subitamente em alguns países, especialmente nas crises da *tequila* e a *asiática*;

os indicadores da *deterioração da qualidade do emprego* resultaram no aumento do emprego em setores de baixa produtividade, principalmente com o crescimento do setor informal, onde se têm gerado sete dos dez postos de trabalhos, nas zonas urbanas, durante a década de 1990;

a deterioração do trabalho também se expressa pelo incremento relativo do *emprego temporário* e de pessoas que trabalham sem contrato em vários países (Tokman e Martínez, 1999; CEPAL, 2000; Ocampo, 2000).

## OS EFEITOS SOBRE A REPRODUÇÃO DA POBREZA NA REGIÃO

Enquanto fenômeno empírico, o volume da pobreza na América Latina é de grandeza considerável: em 2002, o número de pessoas abaixo da linha da pobreza incluía uma população de 220 milhões, representando 44% da população da região. Dessas, 98 milhões (19,4%) encontravam-se em situação de indigência<sup>17</sup> ou pobreza extrema (CEPAL, 2003). A incidência da pobreza constitui-se, portanto, num elemento de grandeza considerável, que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo periférico. A sua permanência, num modelo altamente concentrador, é um elemento a ser considerado no encaminhamento atual da questão social e do acesso à cidadania na região (Lautier, 1995 e Ivo, 2001). Dado que os índices de pobreza variaram apenas 0,2 ponto percentual, entre 1999 e 2002, constata-se um relativo estancamento no processo de sua superação, apesar de observar-se uma incidência crescente nas áreas urbanas da região e um aumento significativo sobre a população abaixo da linha de indigência ou em condição de pobreza extrema. Isto demonstra que os esforços para a erradicação da pobreza não foram efetivos, e que o seu aprofundamento afetou os estratos mais baixos da população, particularmente nas áreas urbanas.

Uma das características mais marcantes da repartição de renda na América Latina é a enorme distância que separa os mais ricos dos mais pobres. Em 2001, enquanto, em média, os 40% dos domicílios

---

17 A linha de pobreza resulta do cálculo do custo de uma determinada cesta básica de bens e serviços, empregando o método do “custo das necessidades básicas”. Uma pessoa é considerada pobre se a renda familiar per capita for inferior ao valor desta linha de pobreza, ou seja, ao montante mínimo necessário para satisfazer suas necessidades essenciais. A linha de indigência refere-se ao custo de uma determinada cesta básica de alimentos que cobre as necessidades nutricionais da população, tomando-se em consideração os hábitos de consumo e a disponibilidade de alimentos (CEPAL, 2003). O PNUD 1997 usa uma linha de pobreza para a região da América Latina e Caribe de 2 dólares/dia.

mais pobres detinham apenas 13,6% da renda total, a proporção dos 10% mais ricos detinham 36,1% da renda. O Brasil difere desses valores, apresentando situação ainda mais grave quanto à distribuição de renda no mesmo ano: enquanto a renda dos 40% mais pobres equivale a 10,2% da renda total, a renda agregada dos 10% mais ricos representa 46,8% da renda total. A situação particular do Brasil quanto à desigualdade na distribuição de renda se expressa, também, no *índice de Gini*<sup>18</sup>, de 2002. Em relação a este indicador, o Brasil apresenta o valor mais elevado entre os países da região, com um índice de 0,64, seguido pela Bolívia, com 0,61, únicos casos em que o índice supera o valor de 0,60. Na região, os únicos países com coeficiente de *Gini* abaixo de 0,50, no ano de 2002, foram a Costa Rica (0,49) e o Uruguai (0,46) (cf. dados apresentados no documento da CEPAL, 2003)

Confirmando as tendências antes descritas neste capítulo, a *relação desfavorável* entre crescimento e equidade ficou mais evidente na segunda metade dos anos 1990. Nesse período, enquanto a PEA – população economicamente ativa – mantinha-se constante, as crises internacionais e os ajustes afetaram o crescimento econômico, com forte deterioração do mercado de trabalho.

O quadro recessivo, que se iniciou em 2001 e se agravou em 2002, apresentou perspectivas pouco otimistas, levando o Secretário Executivo da CEPAL (Ocampo, 2002) a qualificar o contexto presente como uma nova “meia década perdida” (Franco, 2003). Essa situação é ainda mais grave do que aquela dos anos 1980, quando se observaram ganhos no plano político, em termos de encaminhamento da democracia, na região. Ademais, a região não tem aproveitado as oportunidades geradas pela atual etapa da transição demográfica, caracterizada pelo crescimento rápido da população em idade de trabalhar, criando obstáculos à perspectiva de mobilidade social das famílias e configurando uma exclusão da inserção, ou seja, a dificuldade ou impossibilidade de os jovens participarem do mercado de trabalho.

### AS DIVERSAS ABORDAGENS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Retomamos, aqui, a hipótese inicial de que as políticas sociais se constituem num sistema de ação complexo onde atuam múltiplas causalidades e diferentes atores sociais. Elas emergem como novas formas, contraditórias, de regulação social e devem ser entendidas como processos e não como “estados” ou fatos sociais destituídos de subjetividades e de interesses contraditórios. Assim, elas resultam tanto da força da socie-

---

18 Trata-se de indicador sintético utilizado para medir a desigualdade, especialmente a partir da concentração. É mais usado na análise de distribuição de renda. Varia entre 0 e 1, sendo o valor zero correspondente à equidade absoluta, e o valor 1, à iniquidade absoluta.

dade civil, como de alterações das formas de agir do Estado, fazendo emergir novas formas de governança ou regulação dos processos, em redes de interação complexas, onde se debatem interesses contraditórios e se estabelecem “consensos relativos” (Ivo, 1997).

Várias são as concepções, atores e agentes que têm orientado, efetivamente, a luta contra a pobreza e aí atuado segundo valores e concepções distintos, determinando diferentes formas de ação política. Estas, muitas vezes, parecem convergir, gerando um consenso amplo sobre a necessidade de intervenção nessa área. No entanto, os princípios que as orientam e os alcances que determinam estão longe de se constituírem em consenso. Buscaremos, portanto, apresentar as discontinuidades desses princípios (Giddens, 1994: 13-14) que orientam o Estado e a sociedade do ponto de vista do enfrentamento da pobreza, mostrando as conseqüências sobre os atores e as sociedades contemporâneas. Esse processo de desconstrução equivale a reconhecer que não se pode considerar a história como única, ou como o reflexo de alguns princípios unificadores de organização ou transformação. As diferentes descrições apresentadas de forma sintética tentam dar conta da ruptura radical que se estabelece entre as distintas estratégias e ações de erradicação da pobreza, segundo diferentes atores. A sociologia da modernidade provém desse duplo movimento de construção de representações globais adequadas e da consciência imediata de sua distância em relação à realidade (Martucceli, 1999). Assim, os relatos dão conta da ruptura radical que se estabelece na transição da sociedade atual a partir do tratamento da pobreza pelas políticas sociais.

A exposição de cada uma das visões não pressupõe forçosamente uma evolução progressiva do pensamento. A tarefa é, sobretudo, tentar assimilar a generalização de uma intuição, que, por vias distintas e no âmbito das práticas, pode levar à distorção de uma representação ou a efeitos contrários à sua concepção original, auxiliando-nos numa reflexão crítica. Apresentamos a seguir algumas das concepções vigentes sobre a questão da pobreza hoje e suas implicações práticas.

## O CONTROLE DOS POBRES: VISÃO REPRESSIVA DA QUESTÃO DA POBREZA

No senso comum, particularmente reforçado pelos meios de comunicação de massa, a primeira idéia amplamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que seu aumento e sua agudização induziriam a um descontentamento crescente das populações de pobres, a uma potencialização dos conflitos e ao aumento da violência. Essa versão expressa-se na violência urbana em várias cidades latino-americanas, particularmente no Brasil. Associada a essa idéia, o aumento da violência e da delinqüência urbana e seus efeitos sobre a segurança dos cidadãos e o convívio nos

centros urbanos seriam a prova material de explosão da pobreza, exigindo políticas de caráter repressivo no “controle” dos pobres. A gravidade desses fatos legitimaria uma intervenção pública consistente no controle das áreas marginais e da pobreza e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança pública dos cidadãos. Sem desconhecer a urgência de uma ação efetiva de combate à violência e à delinquência nos centros urbanos, e conquanto esta percepção esteja permeando fortemente a opinião pública, as ações emergenciais de segurança pública não devem substituir políticas efetivas e preventivas de combate às desigualdades, a partir de seus determinantes estruturais. Por outro lado, a análise exclusivamente centrada sobre a “violência da pobreza” não só pode discriminar populações empobrecidas, como incorrer no risco de reverter políticas sociais em políticas repressivas de “controle” dos pobres.

### A REFILANTROPIA DA POBREZA

Apesar da pobreza ter sempre constituído uma realidade preexistente à mudança de paradigmas dos anos 1980, atualmente é percebida como um fenômeno que a crise dessa década ampliou e agudizou, e a atenção a ela, no marco de uma distribuição mais justa dos recursos, é condição de desenvolvimento humanitário. Por outro lado, acompanhando o processo de democratização da sociedade brasileira e os compromissos internacionais no combate à pobreza, firma-se cada vez mais o compromisso de toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária, a partir de práticas solidárias – algumas de caráter filantrópico –, muitas vezes alternativas à ausência do Estado. Ou seja, as mudanças e diagnósticos críticos quanto à ação restritiva do Estado no âmbito das políticas sociais, assim como o capital social preexistente, de algumas ONGs e entidades filantrópicas, têm solidificado o caráter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das camadas mais pobres da sociedade. Isto implica também o deslocamento da responsabilidade social do Estado, como proteção contra riscos, para uma responsabilidade da sociedade civil. Ainda que os esforços solidários da sociedade civil sejam fundamentais no encaminhamento da questão da pobreza e da inclusão social, em países cuja herança das desigualdades sociais atinge o patamar demonstrado, como o Brasil, a erradicação da pobreza não pode prescindir de uma ação deliberada e eficiente do Estado no âmbito social.

### A PERCEPÇÃO DOS POBRES COMO SUJEITOS POTENCIALMENTE MOBILIZADORES

De modo geral, a incorporação de referenciais sociais às políticas de atenuação da pobreza, hoje, consiste em considerar “os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores” (Duhau e Schteingart, 1997: 79),



seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências no provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve, também, o desenvolvimento de capacidades<sup>19</sup> preexistentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção, mais recente, implica a compreensão de que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, o desenvolvimento do senso cívico.

Os sentidos dessa mobilização dos pobres têm, no entanto, significados e formas operativas diversas, segundo os atores e a ordem de concepções e valores que os mobilizam.

### 1. A MOBILIZAÇÃO SOCIAL DOS POBRES DA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Em termos da *política neoliberal*, mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social através de sua inserção no mercado. Desta perspectiva, a participação e a organização dos pobres na promoção de suas demandas e atendimento de suas necessidades básicas podem ser consideradas tanto negativa como positivamente. A perspectiva negativa entende a pobreza como fenômeno localizado e residual, incompatível com o progresso da sociedade industrial, podendo avançar em políticas repressivas ou tutelares de gestão da miséria e da assistência. Do ponto de vista positivo, implica reconverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em “ativos” (em termos de bens de base disponíveis) para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social. Ou seja, são ações que consideram um potencial preexistente da população – como a terra, a casa, por exemplo – a ser reapropriado e reforçado, de forma a integrar essa população pobre ao mercado e, por essa via, permitir-lhe ultrapassar a condição de pobreza. Essa é a estratégia voltada para os pobres viáveis (os “bons” pobres, aqueles capazes de se transformarem em *cidadãos-consumidores*, integrar-se à sociedade de mercado e consumo).

19 A perspectiva da organização política dos pobres origina-se de uma visão de desenvolvimento social e humano construída por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998. Esta abordagem procura transformar os pobres de um “sujeito passivo”, em um “sujeito ativo”, beneficiário de planos sociais e protagonista da mudança social, envolvendo o desenvolvimento de capacidades estratégicas. Ela orientou os relatórios do PNUD quanto ao desenvolvimento social e humano e à necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder, etc.) que permitam aos pobres se transformarem em sujeitos de sua luta. Esta retórica tem sido reapropriada segundo diferentes atores políticos e sociais em quadros políticos e ideológicos distintos, que nem sempre correspondem à sua concepção original ou que assimilam apenas parcialmente essa tese.

Quanto às condições de auto-organização da pobreza, atribui aos pobres e ao setor popular um caráter ativo e de certo modo estratégico, tanto na economia como na reprodução. Encontram-se aí vários mecanismos de institucionalização de cooperativas de produção; sistemas de comercialização solidários, etc.

Assim, para o Banco Mundial, a vulnerabilidade social não se define apenas pela dimensão de carência, mas implica, também, a força da resistência como capacidade de responder aos efeitos negativos produzidos pela condição de pobreza através de ações afirmativas. Neste sentido, o Banco reconhece que as populações vulneráveis têm a propriedade de “ativos” sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza. Moser (1996, *apud* Salazar, 1998) especifica cinco itens que se constituem “ativos” dos pobres: as atividades de trabalho, assalariadas ou autônomas, que desenvolvem; o capital humano em termos de habilidades e estudos; os *assets* (ativos) produtivos, como casa, oficinas, etc.; a estrutura de relações familiares; as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas.

A concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus “ativos” sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza. A ação proposta pelo Banco Mundial não envolve necessariamente o Estado, devendo limitar-se a uma ação privada, restrita e não-política do problema. A base operacional e financeira das ações dessa agência se faz através de um Fundo Social, pelo qual o Banco administra a estratégia de ação, desenha os programas concretos e avalia os resultados (ver também capítulo doze deste volume). Para esse organismo, a participação não deve se converter em prática ou poder político, mas numa prática de empresariamento, através da qual as agências competem entre si de forma a incorporar os pobres ao mercado e não ao Estado. Desta perspectiva, a mobilização do potencial da pobreza despolitiza os processos de participação social e separa-os das políticas mais universalistas de redistribuição da riqueza.

Alguns autores (Shapira, 1997; Lautier, 1999; Kliksberg, 2001) alertam para o fato de que essa atitude estaria atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres. Isso ocorreria naquelas políticas *restritas* ao âmbito de sua própria comunidade, o que reforçaria processo de *segregação* – nos universos microssociais – e de *segmentação* – focalização espacial e social do atendimento – das políticas de tratamento da pobreza, facilitando o descompromisso do Estado em termos de ampliação dos direitos sociais e de sua responsabilidade social redistributiva.

Do ponto de vista das autoridades políticas e dos governos, essa ação nem sempre é exatamente confortável, já que significaria, de um lado, algum risco de perda de autonomia e autoridade; de outro, pode também afetar as bases das estruturas de dominação e reprodução de

políticos conservadores, que tradicionalmente mantiveram sob o seu controle as bases populares empobrecidas, na condição de clientela. Neste sentido, a intervenção de outras forças, atores e agentes poderia significar a ruptura de uma lógica de reprodução da política clientelista. Mas, a distribuição desses benefícios pode também converter-se em instrumentos de um neoclientelismo tecnocrático – por delegação e tutela –, de atribuição de benefícios, agora em *espécie*, das autoridades para os seus, em troca de lealdade política.

Do ponto de vista das forças comprometidas com o desenvolvimento democrático nacional, o encaminhamento da questão da pobreza mediado por agências internacionais pode representar certa ingerência das mesmas em questões nacionais, na medida em que o controle das camadas populares estaria sendo mantido, de certa forma, por tais forças externas. Por outro lado, critica-se, também, esta perspectiva pelas implicações restritivas sobre a cidadania, na medida em que retiraria da agenda de um Estado democrático as questões políticas mais amplas, como a questão da Reforma Agrária, do crescimento e do emprego.

## 2. DISCURSO AFIRMATIVO DA POBREZA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SUJEITO POPULAR

Essa visão comparte as preocupações relativas à necessidade de políticas de gasto social orientadas à satisfação das necessidades básicas e de apoio à economia popular (potencialmente uma perspectiva mais tecnocrática), mas postula, ademais, a autonomia dos pobres organizados, em termos de constituição de um sujeito popular (Duhau e Scheingart, 1997): sujeito capaz, na arena social, de desenvolver processos autogestivos orientados para a satisfação das necessidades básicas, que, inclusive, pode se encarregar da gestão global do *habitat* através de práticas autônomas da base popular democraticamente organizada; e, no plano político, capaz de reivindicar e impulsionar, no âmbito da cidadania, o exercício pleno dos direitos cidadãos e a participação na formulação e orientação das políticas públicas. Esse posicionamento estaria vinculado a um exercício maior da inovação, da democratização e da emancipação das camadas populares na busca da construção de alternativas responsáveis quanto ao provimento das suas efetivas condições materiais de vida e na afirmação de um contexto de direitos que implicasse o reconhecimento dos deveres para com a sociedade mais ampla. Tal visão contém, ainda, uma dupla dimensão: de um lado, uma perspectiva crítica de um modelo excludente que produziu o subdesenvolvimento e a desigualdade; e, de outro, uma *dimensão emancipatória* e formadora de projeto alternativo de desenvolvimento humano e social.

No plano de uma percepção crítica do processo de construção da pobreza, como resultado do desenvolvimento desigual, algumas teses so-

bre a questão do crescimento da pobreza desenvolvem argumentos distintos, mas, de alguma forma, complementares. Uns concebem a existência da pobreza como injustiça social e dívida histórica de um processo de desenvolvimento excludente e desigual, que não permitiu incorporar plenamente os indivíduos aos benefícios da modernização. Hoje, esse processo se vê intensificado pela política neoliberal. No desdobramento desse diagnóstico, dois outros são formulados a seguir: a função da pobreza como condição de reprodução da dominação política, através da formação das clientelas nos Estados populistas; caráter patrimonialista do Estado, criando uma estrutura de privilégios no interior da política de modernização autoritária que implicou a submissão repressiva dos pobres.

Alguns autores apontam, ainda, a crise do fordismo e seus efeitos no processo de dissolução dos grandes referenciais societais, seguindo-se a formação de mecanismo defensivo das classes subalternas para identidades sociais restritas (Zermeño, 1987 *apud* Duhau e Scheingart, 1997)

Finalmente, encontram-se os argumentos mais políticos que apontam para a manipulação estratégica e autoritária da pobreza, como condição de construção da legitimidade e do consentimento de grupos hegemônicos locais, através de estímulos da televisão e da mídia para a recriação de uma base de legitimidade de caráter personalista e, portanto, antidemocrático. Com base nessas percepções históricas e críticas da dimensão estrutural da pobreza e nas suas dimensões políticas, as ações orientam-se por afirmar positivamente mecanismos integrativos no âmbito da formação de um poder cidadão, em vez de considerá-la no âmbito das relações de dependência, autonomia e isolamento que acabam por operar uma separação perigosa entre sociedade e política.

Reconvertem-se, assim, os sentidos atribuídos do “pobre, débil e vulnerável” ou “ativos e recuperáveis” para cidadãos e comunidades com direitos. Esse processo conta com o apoio de inúmeras ONGs nacionais e internacionais, que estimulam a capacitação e autonomia dessas populações submetidas, historicamente, a condições de exploração, exclusão social e carência de toda ordem. Reafirmam-se aqui, mais uma vez, algumas iniciativas de arenas públicas importantes na luta contra a miséria e a fome e no acesso aos direitos, no Brasil: “A Ação Contra a Fome, a Miséria e pela Cidadania”, liderada por Betinho, e o processo de luta pela Reforma Agrária, empreendido pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, no Brasil.

### 3. A PERSPECTIVA TECNOCRÁTICO-PROGRESSISTA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E GOVERNOS

Alguns autores (Lautier, 1995; Duhau e Scheingart, 1997), ainda, identificam uma terceira tendência no tratamento da pobreza, que envolve as estratégias difundidas pelos organismos internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a CEPAL (Comissão

Econômica para a América Latina e o Caribe) e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), assumida, em geral, pelas esferas governamentais dos Estados nacionais. A visão tecnocrático-progressista atribui grande importância à superação da pobreza como *estratégia de desenvolvimento* e postula a necessidade de apoio público à economia popular.

Veja-se, por exemplo, a opinião de James Midgley em publicação do PNUD:

“para ter participação é necessário que as pessoas se liberem de controles externos. Isto supõe independência política e econômica. Para ter poder é necessário auto-suficiência econômica e a criação de instituições que permitam às pessoas tomarem decisões” (*apud* Salazar, 1998).

A abordagem desenvolvimentista da “questão social” prevalecente nas sociedades latino-americanas entendia que o modelo de desenvolvimento industrial constituía-se fator organizador central aos processos sociais. Essa visão protetora da “universalidade” e de atenção igualitária para todos, ainda que tenha resultado num Estado social incompleto, inspirou tanto as políticas sociais como a criação e o funcionamento dos sistemas de seguridade que mais tarde entram em declínio e desmantelamento. A base de raciocínio e a ênfase nas políticas deviam centrar-se mais nas suas causas (desemprego, baixa renda, falta de integração ao mercado e às redes modernas de comercialização, etc.) do que sobre os sintomas (anomias, marginalização social e cultural, etc.). Essa formulação, segundo Candia (1998), estruturou-se em torno de dois grandes supostos teóricos e políticos: a idéia de que o Estado deveria ter um papel protagonista nessas políticas, sendo a esfera do planejamento um ator relevante desse processo; a idéia de que os responsáveis pelas políticas sociais podiam formular soluções adequadas a partir do manejo adequado de informações secundárias macroestruturais.

Segundo Rocha (2000), os países nos quais persiste a pobreza absoluta podem ser classificados em dois grandes grupos: aqueles cuja riqueza nacional é insuficiente para garantir o mínimo indispensável a cada um dos cidadãos; e aqueles cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir esse mínimo e, portanto, em que a pobreza é resultado da má distribuição de renda. Este é o caso do Brasil, em que as taxas de desigualdades se constituem entre as mais elevadas no mundo, determinando estruturalmente índices de pobreza absoluta incompatíveis com o crescimento econômico e o desenvolvimento geral da sociedade. A questão da pobreza, como efeito da desigualdade econômica e social, aparece, então, como questão política, já que interfere sobre as condições da justiça redistributiva.

Sabe-se que o crescimento não é condição determinante para o desenvolvimento humano integral<sup>20</sup>, mas, evidentemente, os contextos de crescimento medíocre ou negativo afetam as oportunidades econômicas, agravando ainda mais as condições de pobreza nos diversos países. Nas últimas décadas, o novo padrão globalizado de acumulação ameaça a inserção produtiva não só de indivíduos e classes de trabalhadores, mas as condições de inserção de regiões inteiras e, mesmo, de nações. Esse processo coloca diferentemente a urgência estrutural clássica de agir no combate às desigualdades, trabalhando na equalização das condições de desenvolvimento econômico e social.

Essa dimensão de enfrentamento da pobreza, a partir de uma perspectiva do desenvolvimento econômico e social, supõe um compromisso ético de avanço de proposições mais amplas que digam respeito à qualidade de vida e ao bem-estar social e humano; além disso, segundo as agências internacionais e governamentais, implica a idéia de sustentabilidade, devendo os programas sociais, no entanto, adequarem-se ao ajuste das contas e gastos públicos, ou seja, ao ajuste fiscal. Opera-se, portanto, uma subordinação e separação entre os planos do social e do econômico, através de quatro pilares que estruturam e condicionam o novo modelo de assistência: um processo de desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores, em nível de retórica crítica; a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias; o estímulo dos programas ao consumo e demanda de serviços e uma organização e mobilização social da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais.

Concluindo, podemos afirmar, de modo geral, a coexistência, na prática, de vários projetos e *forças sociais diferentes e conflituosas no encaminhamento da questão da pobreza*: aquela organizada em torno do mercado e a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado a gestor da assistência residual dos “inaptos”; e, no segundo, ao contrário, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem mecanismos de segurança e de direitos para essas populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social e de responsabilidade pública do Estado e da sociedade. Se os sentidos dados à luta pela pobreza não se expressam em resultados práticos na redução

---

20 Refiro-me aqui à crítica ao economicismo, que entende o crescimento como condição exclusiva para alcançar-se o desenvolvimento. Ainda que se considere o crescimento como fator decisivo ao desenvolvimento, ele não é suficiente. Esta visão foi criticada por autores brasileiros da década de 1970, como Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Francisco de Oliveira, entre outros. Os dados sobre o Brasil são particularmente ilustrativos. O país figurava até recentemente como a 8ª riqueza do mundo. No entanto, sempre manteve elevado grau de pessoas em condição de pobreza.

da pobreza, melhoria de vida e inclusão social, então, eles não passam de “retórica confusa” que alimenta o consentimento ampliado dos diversos atores sociais ao processo de reforma e desregulação dos direitos sociais. Se a ética dos atores no compromisso com a pobreza não consegue instituir-se na produção de direitos efetivos e segurança aos indivíduos, ela se constitui, apenas, em mecanismo ideológico de hegemonia e consolidação do projeto liberal do Estado mínimo. A questão é saber como esse Estado mínimo seria capaz de encaminhar o compromisso ético de erradicação da pobreza, repassando para a esfera privada a responsabilidade pública de encaminhamento da questão social, numa sociedade marcada por profundas desigualdades sociais e constantemente abalada pelas mudanças institucionais determinadas pela dinâmica do mercado.

## BIBLIOGRAFIA

- Candia, José Miguel (1998) “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales”, in *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 156, jul./ago.
- Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo (1970) *Dependência e desenvolvimento na América latina* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000) *Panorama social de América Latina. 1999-2000* (LC/G.2068-P) (Santiago do Chile: CEPAL).
- CEPAL (2003) *Panorama social da América Latina – 2002-2004*. Santiago do Chile CEPAL. Documento disponível no site da CEPAL. <[www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones)>.
- Dean, Hartley and Braathen, Einar (2003) “Antiglobalization and anti-statism”. Background paper. *Workshop The Role of The State In The Struggle Against Poverty*, Recife, março 2003 (CLACSO/CROP/FUNDAJ).
- Duhau, E.; Scheingart, M. (1997) “Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica”, in Rodríguez, A; Winchester, L. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina* (Santiago do Chile: Ediciones SUR – Colección Estudios Urbanos).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Cambridge University Press).
- Filgueiras, Luíz (2000) *História do Plano Real* (São Paulo: Boitempo).
- Fleury, Sonia. (1998) “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”, in *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 156, jul./ago.
- Franco, Rolando. (2003) “Políticas Sociales y Equidad” in *Pobreza e Desigualdades*. (Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI – Série Estudos e Pesquisas, 63).
- Giddens, Anthony (1994) *Les conséquences de la modernité* (Paris: L’Harmattan).



- Ivo, Anete, B. L. (1997) “Uma racionalidade constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador”, in *Caderno CRH*, No. 26-27, jan./dez.
- Ivo, Anete, B. L. (1998) L’expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia au Brésil’, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, No. 80-81, Dec.
- Ivo, Anete, B. L. (2001) *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ivo, Anete, B. L. (2004) “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”, in *Revista São Paulo Perspectiva*, SEADE, Vol. 18, No. 2, abr./jun.
- Instituto de Pesquisas Sociais e Estudos Sociais (IPEA), Brasília, *Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*, Brasília, 2003, Vol. 7.
- Kliksberg, Bernardo (2001) *Falências e Mitos do Desenvolvimento Social* (São Paulo: Cortez Editora).
- Lautier, Bruno (1995) “Les Malheureux sont les Puissants de la Terre...: Représentations et Régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine”, in *Revue Tiers Monde*, Paris, Vol. 36, No.142, abr./jun.
- Lautier, Bruno (1999) “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours”, in *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, No. 30.
- Martuccelli, Danilo (1999) *Sociologies de la modernité. L’itinéraire du XX siècle* (Paris: Gallimard).
- Moser, Caroline (1996) *Confronting crises: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities* (Washington: World Bank-ESD Studies and Monographs Series, No. 7).
- Nun, José. (1969) “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, in *Revista Latino-americana de Sociología*, Santiago do Chile, Vol. 5, No. 2.
- Ocampo, José Antonio (2000) “Los Retos del Desarrollo Latinoamericano y Caribeño en los Albores del Siglo XXI”, *Actas del Congreso Internacional de Americanistas. 50. Conferencia Inaugural*. Actas, Varsóvia, 2000.
- Ocampo, José Antonio (2002) “Media década perdida”. *Columna de Opinión*, agosto, <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>.
- Oliveira, Francisco de (1973) *A Economia Brasileira: crítica à razão Dualista* (Petrópolis: Vozes/ São Paulo: CEBRAP).
- Nações Unidas (1997) *New York. Relatório do Desenvolvimento Humano, 1997: desenvolvimento humano para erradicação da pobreza* (Nova Iorque: PNUD/ Lisboa: Trinova Editora).



- Quijano, Aníbal (1978) “Notas sobre o conceito de marginalidade social”, in Pereira, Luís (org.) *Populações Marginais* (São Paulo: Duas Cidades).
- Rocha, Sônia (2000) Texto apresentado no Colóquio “Mondialisation Économique et Gouvernement des Sociétés: Amérique Latine, un Laboratoire?” Paris, <<http://greitd.free.fr>>.
- Rocha, Sônia (2003) *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- Salazar, G. (1998) “De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos transliberais)”, in *Proposiciones*, Santiago do Chile, No. 28.
- Shapira, M. F. (1997) “As políticas de luta contra a pobreza na periferia de Buenos Aires, 1984-1994”, in *Caderno CRH*, No. 26/27, p. 41-73, jan./dez.
- Theodoro, M. e Delgado, G. (2003) “Política Social: universalização ou focalização; subsídios para o debate”, in *Políticas Sociais. Acompanhamento e análise* (Brasília: IPEA).
- Tokman, V. y Martinez (orgs.) (1999) *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo* (Lima: Oficina Regional da OIT para América Latina y Caribe).
- World Bank (1997) *World Development Report 1997: the State in a Changing world* (Washington).
- World Bank (2001) *World Development Report 2000-2001: Attacking poverty*. (Washington).