

# A Pobreza do Estado: Reconsiderando o Papel do Estado na Luta Contra a Pobreza Global



Provided by Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y El Caribe

[Metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](http://core.ac.uk)

[organizadores]

Hartley Dean, Alberto Cimadamore, Jorge Siquiera, Anete Brito Leal Ivo, Paulo Henrique Martins, Virgilio Álvarez Aragón, Nelson Arteaga Botello, José Graziano da Silva, Walter Belik, Maya Takagi, Tarcisio Patricio de Araújo, Roberto Alves de Lima, Mayra Paula, Espina Prieto, Hulya Dagdeviren, Rowan Ireland, John-AndrewMcNeish, Einar Braathen

ISBN [10] 987-1183-59-3

ISBN [13] 978-987-1183-59-3

São Paulo: CLACSO, agosto 2006

(15,5 x 22,5 cm) 303 pp

Tradutoras: Anatailde de Paula Crêspo y Vandete Medeiros

A pobreza tem estado presente em toda a história da humanidade. Porém, na atualidade existem os recursos para erradicar a pobreza extrema em um lapso razoável. Os discursos predominantes nas organizações internacionais, os governos existe para erradicar a necessidade e a vontade que aparentemente existe para erradicar a pobreza. Quais são os fatores que estão impedindo o sucesso de uma meta tão amplamente aceita? É difícil dar uma resposta exaustiva e precisa a esta pergunta. Não obdtsnte, uma parte substancial da explicação pode estar em uma das estruturas mais significativas do mundo moderno. o Estado.

Este livro explora, desde diversas perspectivas disciplinares e teóricas, o debate em torno do papel central que o Estado tem na luta contra a pobreza, apesar das limitações presentes e passadas que esta estrutura política tem exibido em distintos contextos históricos e geográficos.

ALBERTO CIMADAMORE  
HARTLEY DEAN  
JORGE SIQUEIRA

## PREFÁCIO

O ESPECTRO DA POBREZA tem sido uma presença constante na história da humanidade. No entanto, a época atual pode levar à erradicação da pobreza extrema. Existem recursos para alcançar esse objetivo num prazo razoável. O desejo e a disposição de organizações internacionais, governos e povos evidenciam-se na maioria dos discursos que expressam a necessidade e a vontade da comunidade internacional de reduzir e erradicar a pobreza. Que fatores estão impedindo o alcance de um objetivo tão amplamente buscado? É difícil oferecer uma resposta abrangente e concreta a essa questão. Contudo, uma parte substancial da explicação pode estar relacionada a uma das estruturas mais importantes, porém problemáticas, do mundo moderno: o Estado.

Essa foi a premissa do *workshop* internacional “O papel do Estado na luta contra a pobreza”, organizado conjuntamente pelas seguintes instituições: Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), Programa de Pesquisa Comparativa sobre a Pobreza (CROP) e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), realizado em Recife, Pernambuco, Brasil, de 18 a 21 de março de 2003. Foi essa mesma idéia a que embasou o programa de parceria previamente organizado, sobre o mesmo tópico, pelo CLACSO e pelo CROP em 2002. Todas essas atividades foram concretizadas graças ao generoso apoio de inúmeras organizações e pessoas. O da Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD) foi fundamental para a continuidade

das atividades do Programa de Estudos sobre a Pobreza, do CLACSO-CROP, em toda a América Latina e no Caribe. O Centro Internacional de Pesquisa sobre o Desenvolvimento (IDRC), do Canadá, através do seu Escritório Regional em Montevideú, apoiou generosamente a organização do *workshop* em Recife. A Unesco Brasil, a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Fundação Ford e vários órgãos governamentais brasileiros, nos níveis federal, estadual (Pernambuco) e municipal (Recife e Olinda) também participaram com contribuições financeiras significativas e extremamente bem-vindas.

Este livro, como será explicado detalhadamente em nossa Introdução, é fruto daquele *workshop* e contém versões revistas de alguns dos principais textos ali apresentados e discutidos. Para esta edição, os trabalhos originalmente produzidos em espanhol e português tiveram de ser traduzidos para a língua inglesa e, naturalmente, nós, os organizadores, desculpamo-nos por algum detalhe ou nuance que tenha porventura escapado durante o processo de tradução. Após a publicação deste livro no idioma inglês, estamos, agora, publicando sua versão em português. Em seguida, será publicado no idioma espanhol.

Quanto à versão em português, os organizadores esclarecem que os capítulos de autoria dos colaboradores brasileiros não correspondem, integralmente ou em parte, à versão em idioma inglês, uma vez que, após sua tradução, aqueles autores enviaram para publicação as versões por eles consideradas como definitivas, que, submetidas a pareceres internos, foram acatadas.

Criar um debate inclusivo e centrado na pobreza e no papel do Estado foi, desde o início, o objetivo principal deste empreendimento. O *workshop* e o livro a que deu origem propiciaram a oportunidade para que acadêmicos de vários países, culturas e tradições teóricas contribuíssem e participassem de diálogos interpessoais, no transcurso do próprio evento, como também com representantes de organizações sociais e instâncias decisórias. Nunca houve a intenção – seja dos organizadores do *workshop*, seja dos organizadores deste livro – de apresentar um produto artificial da confluência de perspectivas teóricas diversas, disciplinas científicas e pontos de vista políticos. Nosso propósito primeiro foi produzir uma obra que refletisse a visível complexidade da pobreza como um fenômeno, bem como dos caminhos que levassem à sua redução ou erradicação. Em segundo lugar, queríamos um livro que fosse relevante para diferentes públicos, rico em sua diversidade de estilos, e pleno no que diz respeito às distintas abordagens nele apresentadas. Entretanto, o que sintetiza o largo espectro dos autores que colaboraram neste volume é o compromisso comum com o conhecimento e a compreensão do tema.

Por fim, gostaríamos, ainda, de expressar nosso reconhecimento e agradecer a Atilio Boron, secretário executivo do CLACSO; Else Øyen,

diretora científica do CROP; Fernando Lyra, presidente da Fundação Joaquim Nabuco, e sua equipe, que se encarregou de todos os detalhes, superando os problemas previsíveis numa parceria internacional, como a que deu origem a este livro, então representada pelo pesquisador Clóvis Cavalcanti, ex-superintendente do antigo Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco, por seu entusiástico apoio ao *workshop* desde as primeiras etapas de sua organização. Gostaríamos de ressaltar que nada disso seria possível sem o cortês profissionalismo de Fabiana Werthein (CLACSO), sempre atenta a todos os detalhes necessários ao sucesso dessa parceria. Por último, porém não menos importante, destacamos o trabalho de Anatailde de Paula Crêspo e Vandete Medeiros pela tradução dos textos do inglês e do espanhol para o português.

Alberto Cimadamore, Hartley Dean e Jorge Siqueira  
Organizadores

desenvolvidos, onde mais de 100 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, mais de 5 milhões delas estão desabrigadas – sem teto – e 37 milhões estão desempregadas (UNDP, 2004:1).

Como é possível que um dos mais sérios problemas da humanidade em termos sociais, econômicos e éticos não seja solucionado, embora haja recursos suficientes para fazê-lo?

Para responder a essa pergunta, entendemos que se deva começar indagando sobre o Estado e seu papel na luta contra a pobreza. É esse o objetivo deste livro, tal como ocorreu no *workshop* que levou à sua publicação.

Alcançar tão desejado objetivo – a erradicação da pobreza – exige ações decisivas, para as quais os governos não estão, aparentemente, preparados (Pinstrup-Andersen *et al.*, 2002: 269), embora seja o Estado que, até agora, dispõe dos instrumentos básicos e da responsabilidade para definir as estratégias contra a pobreza no mundo contemporâneo. A missão, de cunho político e social, é imensa – às vezes, irrealizável – porque em muitos casos como, por exemplo, o dos países latino-americanos, o Estado é obrigado a lidar não somente com um *déficit* enorme, acumulando nesse âmbito a “velha pobreza”, mas também com a “nova pobreza”, gerada pelas tentativas neoliberais, o ajuste e a reestruturação das economias nacionais (Pachano, 1994: 26-27). Todavia, considerando a disponibilidade de recursos para solucionar o problema da pobreza e suas conseqüências sociais, econômicas, éticas e políticas, a realização dessa tarefa se faz imperativa.

No âmbito dos estudos sobre a pobreza, existe o consenso de que, para reduzi-la e tornar possíveis a inclusão social e a igualdade, o papel do Estado é fundamental. Mas a simples existência de níveis inaceitáveis de pobreza, desigualdade e exclusão na maioria dos países menos desenvolvidos (PMDs) demonstra que o Estado não foi apenas ineficiente na tentativa de reduzir esses níveis, mas também permitiu seu crescimento. Portanto, uma reforma substancial do Estado, que o leve a lidar com essas patologias sociais, parece ser o caminho mais lógico. Partindo de um ponto de vista normativo, tal reforma visa à criação da prosperidade sustentável bem como sua redistribuição equitativa. As políticas fiscais, econômicas e sociais são instrumentos poderosos para redefinir as relações sociais nas diversas formas históricas do Estado. Entretanto, algumas delas são mais adequadas como parte da solução dos problemas da pobreza. Pode-se afirmar que certas formas específicas de Estado são propensas à geração de pobreza, particularmente em países do Sul, onde interesses camuflados apóiam, voluntária ou involuntariamente, as políticas que produzem a pobreza (Wilson *et al.*, 2001:13), enquanto outras são bem mais voltadas para sua redução. Portanto, em termos teóricos ou abstratos, o Estado tanto pode ser parte do problema quanto da solução. De qualquer modo, o desempenho do Estado em qualquer dos casos, nesse campo, está sujeito a avaliações empíricas.

O Estado é um conceito fundamental nas ciências sociais. Sendo uma estrutura social e poderosa, detém a capacidade de controlar as relações sociais e os seus resultados. Vista como um fenômeno social, a pobreza pode ser concebida como o resultado da interação de agentes que respondem aos estímulos dessas estruturas que atuam em vários níveis de análise, incluindo o estatal, o mercado e o contexto internacional (Cimadamore, 2003: 238).

Observado como estrutura social, o conceito pode levar a uma compreensão ampla de como as relações de poder influenciam as relações de produção e, conseqüentemente, de que modo a pobreza pode ser definida como o resultado desse conjunto complexo de interações. Esta forma de pensar, embora teoricamente útil, é criticada por aqueles que não admitem a existência de “um Estado” ou até de um “Estado moderno” ou “Estado-nação”. Apesar de se oporem à generalidade do conceito, alguns críticos defendem firmemente a idéia de “formas de Estado”: um conceito amplo que pode incluir uma série de estruturas sociais específicas, tais como o “Estado pluralista”, o “Estado predatório”, o “Estado do bem-estar” ou o “Estado vigilante” (Caporaso, 1996: 31; Cox, 1986: 213-214). Admitindo essa abordagem, podemos imaginar o Estado como a conseqüência das estruturas sociais peculiares, sustentadas por um grupo de interesses que jazem num contexto mutável de relações de poder relativas. Assim, podemos conceber a pobreza como uma característica das estruturas historicamente peculiares, incluindo, particularmente, o Estado. Portanto, o Estado pode ser considerado uma parte fundamental do problema, mas também tornar-se parte da solução, dependendo da dinâmica de mudança nas relações de poder entre coalizões sociais e interesses opostos.

Nesse contexto, nosso livro deve, também, apresentar um certo paradoxo. Enquanto o papel do Estado parece, por um lado, ter se tornado cada vez mais fraco e pobre, por outro, o próprio Estado parece estar cada vez mais envolvido em processos que agravam a pobreza e a desigualdade social em vez de diminuí-las.

O livro é o resultado do *workshop* internacional sobre “O Papel do Estado na Luta contra a Pobreza”, organizado pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), pelo Programa de Pesquisa Comparativa sobre a Pobreza, do Conselho Internacional de Ciência Social (CROP) e pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), realizado no Recife, Pernambuco, Brasil, em março de 2003. Ao solicitar os trabalhos a serem apresentados, os organizadores do evento puseram em circulação um documento básico intitulado “‘Antiglobalização’ e Antiestatismo: desafios emergentes ao papel do Estado na redução da pobreza”<sup>1</sup>. A essên-

---

<sup>1</sup> Projetado inicialmente por Hartley Dean e Einar Braathen. Os organizadores agradecem a Einar Braathen a permissão para utilizar o texto.

cia desse documento continua a ser tão relevante quanto ao ser escrito pela primeira vez, e está reproduzida como parte inicial deste capítulo introdutório. Em resposta, muitos trabalhos foram enviados. Incluímos neste livro uma seleção cuidadosamente revisada e editada daqueles que foram aceitos, apresentados e discutidos durante o evento. Na segunda seção, fazemos um esboço de sua estrutura e conteúdo. Finalmente, na seção conclusiva, identificamos, discutimos e resumimos alguns temas e questões levantadas durante o *workshop* original e que estão presentes nas diversas contribuições a este livro.

## ANTECEDENTE: ANTIGLOBALIZAÇÃO E ANTIESTATISMO

Numa época em que a consciência universal acerca da pobreza parece estar se ampliando e a causa de sua erradicação vem estimulando a agenda política global – embora, sobretudo, em nível retórico –, há duas correntes que tendem a marginalizar ou a questionar o papel do Estado na redução da pobreza. A primeira é a do *antiestatismo*, inerente às agendas neoliberal, gerencialista e comunitária, cada uma das quais está, a seu modo, influenciando abordagens de redução da pobreza (por exemplo Deacon, 1997, 2000). A segunda corrente parte de um conjunto de idéias radicais e críticas relativas ao movimento “*antiglobalização*”: uma complexa aliança entre diferentes facções que desafiam a ascendência global do capitalismo, da democracia liberal, da cultura ocidental e das teorias liberais do bem-estar (Amin, 1997; Burbach *et al.*, 1997). Embora o termo “*antiglobalização*” seja contestado e problemático, a sua própria ambigüidade gera algumas polêmicas-chave. O movimento, que causa preocupações políticas, culturais e econômicas, tem atraído não apenas os que temem que a globalização econômica esteja implicada no enfraquecimento dos benefícios do Estado do bem-estar, mas também aqueles que reconhecem que, em certo sentido, o fenômeno aumentou o poder dos Estados-nação do mundo desenvolvido, ao mesmo tempo em que, com freqüência, estimulou a exploração e a prática da corrupção entre as elites estatais no mundo em desenvolvimento. No mesmo sentido, a “*antiglobalização*” e o *antiestatismo*, embora ideologicamente opostos, são céticos, senão hostis, quanto ao papel do Estado na redução da pobreza.

É necessário focalizar essas tendências – “*antiglobalização*” e *antiestatismo* – em três níveis distintos de análise – o *supranacional*, o *nacional* e o *subnacional* –, gerando seis subtemas inter-relacionados que, juntos, oferecem um extenso campo de debate.

## O NÍVEL GLOBAL OU INTERNACIONAL

O *antiestatismo* está implícito na abordagem das principais entidades internacionais dedicadas aos programas de redução da pobreza. Por exemplo, o UNDP argumenta que os direitos econômicos, sociais e

culturais deveriam, doravante, receber tanta atenção quanto os direitos civis e políticos (UNDP, 2000). No entanto, supõe-se que o cumprimento dos direitos exige mecanismos semelhantes aos que governam o *comércio* global. As exigências do Pnud expressam-se através da linguagem despolitizada e auto-explicativa da formulação de políticas, e os processos, através dos quais a conquista dos direitos humanos pode ser alcançada, exigem técnicas orientadas pela negociação, tais como a auto-avaliação, o referenciameto, a mudança cultural, oriundas dos repertórios da nova doutrina gerencialista (Dean, 2002). Por sua vez, o Banco Mundial, apesar de sua conhecida preferência por uma abordagem segura no que tange à redução da pobreza, em que o papel direto do Estado seja mínimo, em publicações mais recentes (Narayan *et al.*, 2000; Banco Mundial, 2000), tem adotado ostensivamente uma posição baseada nos princípios da “boa prática” em política social. No entanto, a “boa prática”, segundo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, quase certamente inclui uma abordagem pluralista que dá preferência às organizações não governamentais e à ideologia comunitária (Braathen, 2000). Toda a agenda desdobra-se no marco das contínuas tentativas, por parte da Organização Mundial do Comércio, de “liberalizar” a provisão de serviços públicos essenciais. A emergente ortodoxia global parece combinar o liberalismo econômico tecnocrático com um novo traço do conservadorismo social que continua hostil às formas universais do Estado do bem-estar (Jordan, 1998; Dean, 1999).

A “*antiglobalização*” alça a voz através de um movimento que inclui as espetaculares demonstrações públicas em protesto contra a Cúpula Mundial de Seattle, em 1999 e, desde então, por meio de uma série de subseqüentes demonstrações anticapitalistas, da campanha do Jubileu 2000 pela redução da dívida do “Terceiro Mundo” e pelas atitudes de organizações como a Associação para a Taxação de Transações Financeiras de Ajuda aos Cidadãos (ATTAC) e o Fórum Social Mundial. O movimento conferiu nova expressão àquela que tem sido uma longa tradição relativamente intelectual crítica, e alguns de seus pensadores seminais têm expressado desconfiança quanto ao rótulo “antiglobalização”. Susan George (2001: 1), por exemplo, argumenta que “esse combate ocorre, na verdade, entre os que querem uma globalização inclusiva, baseada na cooperação e na solidariedade, e os que propugnam que todas as decisões sejam comandadas pelo mercado”. A globalização continua a ser um fenômeno profundamente contestado, e é importante distinguir os seguintes pontos de vista em relação a ela, quais sejam: os de índole econômica, que consideram a globalização em termos da ascendência do capitalismo corporativista; os de caráter político, que a vêem em termos da reconfiguração do governo global; e os de conteúdo cultural, que a consideram um processo de interpenetração ace-

lerada entre estilos de vida e os valores humanos (Held *et al.*, 1999). A “antiglobalização” não é necessariamente uma rejeição à modernidade ou ao internacionalismo, mas antes, uma reação que pode apresentar características as mais diversas, a depender da prioridade exigida pelas dimensões políticas e culturais da globalização. Ela pode implicar idéias de cidadania global e governo humanitário (Falk, 1994, 1995) ou de cidadania cosmopolita e autonomia democrática (Held, 1995). O que as análises da “antiglobalização” têm em comum é a oposição à hegemonia das forças do mercado livre, o que, contudo, deixa aberta uma gama de questões relacionadas à base da nossa cidadania e ao papel – se é que existe – das entidades internacionais.

## O NÍVEL NACIONAL

O *antiestatismo* torna-se mais evidente no discurso político baseado na idéia de que a globalização cria pressões insuportáveis, que demandam uma nova ortodoxia econômica pós-keynesiana e uma transição do bem-estar protecionista “passivo” para o “ativo”, possibilitando formas de bem-estar. Essa ortodoxia repousa, de fato, numa suposição amplamente desacreditada. A soberania dos Estados-nação foi reconstituída, e não reduzida (Hirst e Thompson, 1996). Particularmente, o poder do Estado nos países capitalistas desenvolvidos – tanto em relação ao controle dos seus próprios sujeitos quanto no que se refere aos Estados das nações em desenvolvimento – provavelmente é maior do que jamais foi (Mann, 1997). Apesar disso, o pensamento neoliberal ou Novo Direito deixou de lado o Estado-nação em favor da provisão privada do bem-estar, enquanto o pensamento comunitário ou “Terceira Via” – como veremos mais adiante – tem procurado promover iniciativas de bem-estar subnacionais, descentralizadas, de base comunitária ou de micronível, baseadas em noções de parceria e participação nitidamente gerencialistas, em vez de coletivas. Faltam evidências de que essas estratégias participativas, da “sociedade civil” e de “parceria público-privada” melhorem realmente o desempenho antipobreza em nível nacional. Ao mesmo tempo, também tem sido dada considerável ênfase ao nível nacional através da promoção de formas de democracia eleitoral que têm falhado na concessão de poder à comunidades oprimidas ou em conceder voz direta aos menos privilegiados. Na falta da clara evidência de que as democracias liberais contam com governos melhores para os pobres do que as não-democracias, o UNDP (2000) continua a promover democracias eleitorais multipartidárias como bases para assegurar a legitimidade da governança nacional. A democracia é, sem dúvida, essencial para a erradicação da pobreza, mas há muitos tipos de participação democrática e de administrações estatais “esvaziadas”, efetivadas através de um processo democrático puramente procedi-

mental talvez menos inclusivo, menos autoritário e com menor impacto sobre a redução da pobreza do que governos mais receptivos a esses movimentos sociais, bem como sindicatos e redes de base que utilizam formas mais diretas e imediatas de participação democrática (Braathen e Palmero, 2001).

A idéia da “*antiglobalização*” envolve os teóricos que desafiam a suposição de que os regimes predominantemente pautados pelo bem-estar social, que caracterizam as diversas manifestações do capitalismo Ocidental (Esping-Andersen, 1990, 1996, 1999) podem, necessariamente, prover os modelos de interpretação ou informação do desenvolvimento social no mundo em desenvolvimento. Wood (2004), por exemplo, argumenta que as tipologias estabelecidas pelos regimes de bem-estar repousam sobre duas suposições chave – um estado legitimado e um mercado de trabalho abrangente – que simplesmente não se aplicam, digamos, à África Subsaariana e ao continente subasiático. Há partes do mundo “não Ocidental” – tais como a Ásia Oriental e a América Latina – onde o Estado e o mercado emergiram de modo a permitir, analiticamente, aspirar a tipologias de regimes de bem-estar, embora também de maneira a ter de abrigar condições históricas e culturais bastante diferentes. Porém, há outros em que – faz-se necessário assinalar – a atividade econômica continua encravada nas relações sociais; o processo de formalização ou “grande transformação” (Polanyi, 1944) que caracterizou o desenvolvimento econômico não ocorreu em sentido funcional; e as redes e os movimentos sociais de base comunitária informal na prática continuam a ser fatores prioritários determinantes para o bem-estar humano, superando instituições tais como o Estado ou o mercado. Sob essas condições, a construção do bem-estar deve alicerçar-se nos “direitos de incorporação adversa”, ou seja, nos códigos de equidade negociada segundo as regras de senhores da guerra, poderosos, chefes da máfia, burocratas oficiais corruptos e/ou funcionários de instâncias filantrópicas.

## O NÍVEL SUBNACIONAL OU LOCAL

O *antiestatismo*, tal como apresentado acima, é axiomático em relação ao novo gerencialismo público em que atualmente se baseiam as iniciativas locais das agências internacionais de ajuda (Kettl, 1999). Isso tem obedecido, em parte, às noções comunitárias de “capital social” e ao renovado interesse normativo com relação ao papel da sociedade civil e das redes sociais – como uma esfera conceitualmente distinta do Estado ou do mercado – em que a auto-suficiência pode ser favorecida e o bem-estar garantido sem que se recorra aos sistemas formais (Putnam, 1993, 2000; Etzioni, 1993; Woolcock, 1998). Também sustenta-se, em parte, pelas posturas neoliberais em relação à eficácia inerente

à motivação empreendedora e aos métodos no campo dos negócios. Um exemplo seria a iniciativa dos Fundos Sociais do Banco Mundial, que vêm deliberadamente ignorando as agências governamentais e alocando pequenos volumes de recursos em comunidades locais (Tendler, 2000; Braathen *et al.*, 2001).

A “antiglobalização” constitui um elemento implícito em certas estratégias de resistência localizadas em todo o mundo em desenvolvimento. No nível mais simples, observam-se as estratégias de resistência camponesa, que recorrem a pequenos atos de sabotagem, furtos e fraudes como meios de subverter o Estado ineficiente e as instituições de mercado (Scott, 1985, 1990). Num nível mais sofisticado ou criativo, estão as atividades econômicas informais e sistemáticas que possibilitaram a produção, a distribuição e o intercâmbio dos produtos e serviços necessários, em contraposição às limitações das “áreas grupais” na África do Sul do *apartheid* e as restrições do planejamento centralizado na antiga União Soviética (Jordan, 1998: 164-165). No nível político, existem exemplos de estratégias participativas mais radicais do que gerencialistas – adotadas por certas administrações locais no Brasil e na Índia –, que desafiam explicitamente as burocracias governamentais anquilosadas, corruptas e antipobreza de âmbito nacional. Num patamar mais intelectual, observam-se diversos tipos de crítica verde-anarquista e socialista, as burocracias nacionais *dirigistas* e, por exemplo, demandas relacionadas a um processo de globalização contra-hegemônico, como o defendido por Boaventura de Sousa Santos (2001). O autor argumenta que deveríamos reinterpretar as “linguagens nativas da emancipação” no sentido de fornecer a base para uma forma definitiva, cosmopolita e progressista de multiculturalismo, praticado em nível local por uma ampla gama de povos indígenas, grupos ou entidades, bem como por movimentos da periferia de sistemas nacionais e supranacionais estabelecidos. O exemplo de um deles, é o movimento Zapatista, no México, de índole subnacional, que, desde 1994, vem combinando diversos elementos de uma estratégia de antiglobalização (Kagarlitsky, 2000).

## A ESTRUTURA DO LIVRO

Os textos que contribuíram para a composição deste livro abordam os tópicos destacados acima, em diferentes níveis de análise, utilizando métodos e perspectivas teóricas distintos. Os capítulos que o compõem estão distribuídos em três seções: a primeira está relacionada a problemas em nível global ou a debates teóricos sobre o papel do Estado-nação no contexto global prevalecente. A segunda seção trata mais especificamente das questões de políticas sociais em nível nacional. A terceira diz respeito a problemas de nível local e às complicações causadas pela recente adoção de iniciativas de desenvolvimento social. No entanto,

há, inevitavelmente, uma carga considerável de justaposição entre as secções, pois as considerações teóricas não podem estar desvinculadas das questões políticas, e a política jamais deve ficar isolada dos seus efeitos no âmbito da realidade cotidiana local.

## DIMENSÕES TEÓRICAS E GLOBAIS

Os capítulos Um e Dois, produzidos por Hartley Dean e Anete Brito Leal Ivo, respectivamente, ilustram, de várias maneiras, até que ponto a ameaça global ao poder e às responsabilidades do estado-nação está refletida em um desafio bastante específico pelo estabelecimento dos direitos sociais do cidadão. No capítulo Um afirma-se, em linhas gerais, que a globalização impôs a soberania de uma interpretação liberal-individualista dos direitos humanos em detrimento de formas mais solidárias de interpretação. É uma interpretação que serve a uma agenda de desenvolvimento gerencialmente inspirada, pois marginaliza o entendimento local ou nacional sobre as necessidades humanas. O capítulo explora interpretações alternativas dos direitos, inspiradas em uma política de capacidades – no sentido apresentado por Amartya Sen – e uma política de interpretação das necessidades – no sentido apresentado por Nancy Fraser –, e adotadas sob os auspícios de um “Estado ético” – uma possibilidade aventada por Antonio Gramsci. A discussão, no capítulo Dois, embora dirigida mais especificamente à América Latina, detecta um paradoxo de origem global: como a necessidade de combater a pobreza é uma questão de consenso global, existe uma contradição subjacente. As estratégias predominantes, que ou priorizam o mercado ou a sociedade civil, baseadas em soluções para a pobreza, impõem uma mudança que desconsidera a proteção social, fundamentada nos direitos e responsabilidades correlativas e coletivas. À semelhança do capítulo Um, afirma-se que devemos procurar uma proposta alternativa que delegue responsabilidade ao Estado.

No capítulo Três, Paulo Henrique Martins analisa os problemas sob uma perspectiva do pós-desenvolvimento e, em particular, a partir do ponto de vista adotado pelo Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais (MAUSS). Essa é uma atitude que pode ser identificada com o movimento antiglobalização. A perspectiva pós-desenvolvimento diz respeito ao processo de desenvolvimento humano, considerado, atualmente, pelas instituições internacionais, como uma mera extensão do colonialismo, e qualquer estratégia antipobreza que conceda um papel ao Estado capitalista é, fatalmente, banida. O problema é que as formas “híbridas” existentes de políticas internacionais, que envolvem instituições internacionais, corporações transnacionais (CTNs), organizações não governamentais (ONGs) e estados-nação –, nem regularão o poder do capital global nem o maior poder militar do mundo, os Estados Unidos da Amé-

rica do Norte. Contudo, reconhece-se que algum poder deverá ser, necessariamente, conferido ao Estado, apesar de que isso, viabilizado através de novas formas sociais e o desafio identificado, não é, de forma alguma, diferente daquele que foi destacado nos capítulos precedentes.

## DIMENSÕES POLÍTICAS E NACIONAIS

O livro prossegue com uma série de estudos específicos por país. Os capítulos Quatro e Cinco, produzidos por Virgílio Álvarez e Nelson Arteaga, tratam, respectivamente, das experiências vividas por dois países latino-americanos: Guatemala e México. O capítulo Quatro mapeia a história da Guatemala e explica de que forma a contínua exploração dos povos indígenas, os insuportáveis efeitos da ditadura militar e as desarticulações resultantes da luta armada conduziram o país a um quadro crônico de pobreza e de desigualdade social. Acordos de paz recentes incluíram a adoção de uma Estratégia de Redução da Pobreza que ainda precisa ser total e efetivamente implementada. Enquanto, um quadro básico dessa estratégia refere-se à extensão e desenvolvimento da educação, o capítulo analisa a ambigüidade de uma estratégia construída sob a teoria do capital humano. Enquanto a educação pode e deve propiciar os meios de promover ideais democráticos e uma nova base para a coesão social e o desenvolvimento, a tentativa adotada está mais estreitamente voltada para a reprodução da cultura dominante e a produção de capacidades básicas requeridas para alcançar objetivos estritamente econômicos. Conclusões similares são apresentadas no capítulo Cinco, que aponta para as diversas formas através das quais os discursos sobre a pobreza foram aplicados para justificar as políticas que falharam totalmente na sua tentativa de enfrentar a pobreza e a desigualdade no México. O capítulo demonstra que os termos “exclusão”, “*underclass*” e “marginalização” foram criados como formas diferentes de isentar o Estado da sua responsabilidade em relação ao problema da pobreza; e culpar os pobres por sua condição. Políticas recentes, mais uma vez orientadas por premissas da teoria do capital humano, dão ênfase à criação de oportunidades para o pobre, mas sem considerar as limitações estruturais que contribuem para perpetuar a pobreza. Os capítulos Seis e Sete, compostos, respectivamente, por Graziano da Silva, Belik e Tagaji, e por Araújo e Alves de Lima, referem-se a experiências no Brasil. O capítulo Seis descreve as bases para a implementação do muito louvado Programa Fome Zero, do Brasil, criando uma discussão sobre a distribuição de renda. Defende o modelo específico adotado pelo programa – que é baseado na distribuição de cartões de alimentação entre as famílias pobres – com os argumentos de que é administrativamente flexível e eficiente; que beneficia não apenas o receptor mais próximo,

mas também uma pequena escala de agricultores que estão, também, vulneráveis à pobreza; que o programa não é estigmatizante e está subordinado ao controle democrático local.

O capítulo Sete detém-se na formação do mercado de trabalho e programas de treinamento recentemente introduzidos no país. A discussão se insere no contexto de um registro histórico das causas estruturais da pobreza e desigualdade no Brasil. Argumenta, ainda, que os novos programas não podem por si só gerar crescimento econômico; tendem a beneficiar grandes empreendimentos em detrimento das empresas locais e seu potencial de contribuição à sustentabilidade social através da participação da sociedade civil não foi plenamente concretizado. A tentativa é prejudicada pelas limitações econômicas e fiscais às quais o país está sujeito; e existe a probabilidade, não menos importante, de considerar as grandes rédeas do governo na luta contra a pobreza.

O capítulo Oito diz respeito ao tipo mais singular de luta contra a pobreza, ocorrido em Cuba. Após a revolução socialista, o país tentou estabelecer a igualdade social através do planejamento e controle centralizado do Estado. Sob o regime socialista, a desigualdade foi drasticamente reduzida. Depois da crise durante os anos 1980 e as reformas que se seguiram, as desigualdades sociais aumentaram, tanto em termos de polarização das rendas familiares, quanto no que diz respeito às crescentes desigualdades espaciais entre diferentes regiões ou territórios. Entretanto, essas desigualdades são ainda menores do que em outros países em desenvolvimento e, especialmente, do que na América Latina, como um todo, que é a região mais desigual no mundo. A autora argumenta que a satisfação universal de necessidades por parte do Estado não implica homogeneidade social, mas é preciso reconhecer e ser susceptível à diversidade social; que o desenvolvimento social e econômico requer que os territórios, em certa medida, sejam dotados de autonomia local; e que é necessário encontrar meios de gerar mais empregos sustentáveis. Reporta-se, também, a uma pesquisa recente que analisou criticamente a política social e o modelo de mudança socioeconômica cubanos adotados durante a transição socialista. As conclusões críticas extraídas desse estudo são, segundo a autora, essenciais para qualquer tentativa de auto-reforma. No capítulo, afirma-se que a política social ideal e a estratégia de redução da pobreza que ainda sobrevivem como parte das reformas econômicas ajustam-se ao que pode ser chamado de um “modelo de igualdade” ou “modelo ético”.

Finalmente, no capítulo Nove, Hulia Dagdeviren nos leva da América Latina para o Sul da Ásia e relata os efeitos da privatização de empresas estatais em Bangladesh. As lições a serem aprendidas são importantes para todos os países em desenvolvimento. A autora afirma que a privatização não implica, necessariamente, a redução da pobreza,

principalmente se o processo conduzir ao estreitamento do mercado de trabalho e à geração de renda mínima e eficiência. A hipótese de benefícios públicos latentes nas empresas estatais na luta contra a pobreza não foi necessariamente refutada.

## DIMENSÕES PRÁTICAS E LOCAIS

Enfim, o livro inclui alguns estudos em nível local. Os capítulos Dez e Onze, produzidos por Rowan Ireland e John McNeish, respectivamente, referem-se à contribuição que o planejamento participativo e os processos democráticos locais deram à luta contra a pobreza em dois países: Brasil e Bolívia. O capítulo Onze está fundamentado em um estudo longitudinal sobre uma Comissão da Terra, numa favela, em São Paulo e apresenta os resultados como uma lição potencial e objetiva da nova teoria do desenvolvimento. De certo modo, a Comissão assumiu uma “política reivindicatória” em sua luta para conseguir uma sociedade civil ativa e, através dos seus sucessos e fracassos, destacou a necessidade de uma sinergia entre os movimentos sociais, ONGs e o Estado. Entretanto, o otimismo cauteloso desse capítulo Dez é levado em questão no capítulo Onze, referente à implementação local de políticas em prol da pobreza em um dos países mais pobres da América Latina, a Bolívia. As políticas da Bolívia em prol da pobreza baseiam-se em leis que pretendem promover a participação popular e uma administração descentralizada. O estudo sugere que essas iniciativas resultaram em decepção e suspeita em nível local e que a população local pode ser destituída de poder em vez de recebê-lo, através de cooptação, dentro dos novos processos de governança, os quais, num “passe de mágica”, transferem a responsabilidade que o Estado tem em relação à pobreza para os próprios pobres.

Finalmente, no capítulo Doze, elaborado por Einar Brathen, deixamos novamente a América Latina e, desta vez, vamos à África. O capítulo baseia-se em um relatório de pesquisa sobre os efeitos locais das políticas de descentralização e a administração, em nível local, dos Fundos Sociais do Banco Mundial, na Tanzânia e no Zâmbia. Embora os resultados na Tanzânia e no Zâmbia sejam diferentes, o debate, nesse capítulo, ajusta-se ao do capítulo Onze, no qual constata-se que esse tipo de governança “pró-pobreza” pode ser uma faca de dois gumes. Pode funcionar, como no caso da Tanzânia, à guisa de uma tentativa neotecocrática gerencialista, que efetivamente marginaliza o Estado de tal maneira que pode reforçar, potencialmente, as relações de poder neopatrimoniais e clientelistas em nível local. Entretanto, a experiência zambiana sugere, de forma tranqüilizadora, que até para o tecnocrata mais radical é possível fazer a diferença em nível local.

## TEMÁTICA E QUESTÕES

Muito, mas não tudo, do contexto voltado para uma discussão substantiva e uma narrativa ilustrada propiciadas por este livro vem, pelo menos em parte, da América Latina. Com isso em mente, retornaremos, nesta parte final do capítulo, a analisar o significado especial, bem como a importância geral do contexto latino-americano. A partir daí, inverteremos o padrão até agora adotado. Em vez de partirmos das considerações globais para as nacionais e locais, procederemos ao contrário. Primeiramente procuraremos trazer à tona as lições que pensamos devem ser aprendidas no que diz respeito às experiências locais com os mecanismos de planejamento participativo como uma forma de governança; segundo, em relação ao impacto da hegemônica teoria do capital humano sobre as políticas sociais que estão sendo largamente adotadas, em nível nacional; terceiro, no que diz respeito à possibilidade de reconceituar o papel do Estado na luta contra a pobreza.

## O CONTEXTO LATINO-AMERICANO

A história econômica e social da América Latina teve seus altos e baixos ao longo do século passado. Em 1900, 70 milhões de pessoas habitavam essa parte do mundo. Em 2000, esse número multiplicou-se sete vezes, chegando em torno de 500 milhões. Três quartos da população viviam no campo em 1900, mas atualmente, dois terços vivem nas cidades. No início do século XX, três quartos da população eram analfabetos, porém, agora, 7 entre 8 adultos lêem e escrevem. A expectativa média de vida aumentou de 40 para 70 anos. Conforme foi esclarecido por Thorp (1998), ao longo de quatro gerações, a vida mudou dramaticamente para as pessoas comuns. Apesar dessas conquistas, a distribuição de renda piorou: provavelmente era a pior no mundo por volta dos anos 1960, e deteriorou mais ainda durante o ajuste econômico na década de 1980 (Thorp, 1998: 1-3).

No alvorecer do século XXI, a América Latina assiste a mais de 43% de seus cidadãos vivendo na pobreza, e quase 19% em condições de extrema pobreza. Esses números alarmantes permaneceram, em 2002, quase imutáveis nos últimos cinco anos e acompanharam um período de estagnação econômica (CEPAL, 2003: 2-3).

A América Latina atingiu esses índices dramáticos de pobreza e desigualdade apesar das declarações de intenções e de mudanças políticas. A política social recebeu um lugar destacado na agenda política de diversos países da região. Entre 1990 e 2000, nove países reformaram seu sistema de saúde; quatorze realizaram mudanças substantivas em seu sistema educacional, e onze reestruturaram seus sistemas de aposentadoria e pensões. Ao mesmo tempo, muitos países adotaram programas de desenvolvimento social para reduzir, tanto a pobreza crônica quanto a específica (causada pelas crises econômicas e desastres naturais); e a política

de habitação recebeu mais atenção do que no passado recente (Grindle, 2001). Mais uma vez é possível constatar claramente a ineficácia da ação do Estado ao lidar com um dos mais importantes itens – se não o mais – na agenda política apresentada de quase todos os países do continente.

Os governos que foram relativamente mais proativos na política social não apresentaram os tipos de resultado tangíveis, esperados, em termos de redução da pobreza. E, em muitos casos, a ação governamental é contraproducente devido a razões inerentes à política e/ou à estratégia. Isso ocorre quando o Estado gasta mais em serviços que beneficiam aqueles que desfrutam de melhores condições econômicas e sociais ao invés de investir nos serviços mais essenciais aos pobres. Um exemplo disso é o gasto *per capita* em educação básica, que é muito menor do que o que se emprega na educação secundária ou superior. Algo similar ocorre com os investimentos públicos em saúde, habitação, etc. (*Ibid*).

A experiência recente da América Latina mostra que a reestruturação econômica no contexto das reformas de cunho neoliberal tem sido ineficiente e ineficaz em sua tentativa de lidar, seja com a “velha pobreza” seja com a “nova pobreza” criadas pelo próprio processo de reforma. Portanto, é possível afirmar que ainda existe a necessidade de uma reforma substancial do Estado. Logicamente, tal reforma seria bem-sucedida independentemente das políticas formais e deveria tratar da reorganização dessas medidas sociais e institucionais que são garantidas pelo Estado ou através de processos democráticos que promovam o crescimento econômico e a distribuição da riqueza, possíveis e sustentáveis. Em outras palavras, é necessário reformar as estruturas geradoras da pobreza e, ao mesmo tempo, adotar medidas substanciais de política econômica – utilizando instrumentos econômicos, sociais e fiscais – para distribuir a riqueza em um contexto de desenvolvimento sustentável. Existe um consenso crescente entre vários países latino-americanos de que alguma providência deve ser tomada no que se refere aos problemas identificados nestas linhas. A política social continua sendo uma prioridade gritante na maioria desses países, embora existam certas inconsistências nas políticas atuais, tanto econômicas quanto fiscais. Entretanto, os fatos inaceitáveis e as estatísticas da pobreza e extrema pobreza, mencionados no início desta introdução, representam uma realidade brutal a qual lança uma sombra sobre os discursos e as boas intenções declaradas, em níveis nacional e internacional, tal como nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, fixadas pelo UNDP (2003).

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO COMO FORMA DE GOVERNANÇA

Muitos capítulos – especificamente os capítulos Dez, Onze e Doze – discutiram sobre o desenvolvimento da participação local em processos de desenvolvimento social, ou a ele se referiram. A questão que deve ser

esclarecida é a ambigüidade latente de tais iniciativas. De um lado, dão a impressão de que é possível “recuperar o Estado” democraticamente (Wainwright, 2003). Por outro, representam um mecanismo que o marginaliza, bem como seus processos políticos favoráveis à sociedade civil. Existe algo na essência de uma mudança de *Gestalt* em torno dessa ambigüidade. Observada sob uma perspectiva de planejamento participativo, delega poderes à população local na luta contra a pobreza, à qual está submetida; possibilita-lhe o controle dos recursos e instituições estatais; dá voz ao sem-voz; por outro lado, parece um artifício para ludibriá-los: forçá-los a cuidarem de si mesmos; impingir-lhes responsabilidade, mas sem poderes específicos e sem os recursos adequados.

No melhor dos casos, iniciativas, tais como o processo de planejamento participativo na formulação de orçamento que vem se desenvolvendo desde 1989, em Porto Alegre, Brasil (Bairlie, 2003), tem sido bem-sucedido em reconciliar diversos tipos de autoridade política, de maneira que a administração municipal não conte apenas com a base eleitoral do seu mandato, mas através de um processo contínuo de participação popular fundamentado em assembléias populares e um conselho orçamentário aberto. Enquanto esses processos são necessariamente apoiados pelos mais falazes ou combativos representantes da comunidade local e não mantidos, forçosamente, nas “atas secretas” (Scott, 1990) dos mais empobrecidos, constituem, todavia, a maior tentativa conjunta de dar início à democratização do Estado social. Após a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na eleição presidencial, em 2002, a esperança é de que essa tentativa seja construída e mesmo elevada ao nível federal, mas, enquanto o governo de Luis Inácio “Lula” da Silva permanece limitado pelas condições impostas pelo FMI, antes, em Porto Alegre, persiste o perigo de, conforme Wainwright (2003: 61), “a própria administração popular poder tornar-se cúmplice involuntária no ato de impor às comunidades locais a responsabilidade de consertar a desordem social do mercado desregulado”. Os serviços primordiais podem ser oferecidos, não segundo o fundamento de que constituem um direito universal, e sim no sentido de que a população local possa enfrentar eventuais sacrifícios e administrá-los.

Portanto, em outro contexto, as iniciativas de um planejamento participativo podem ser concebidas como uma forma de ação construtora da capacidade comunitária que são totalmente ligadas às políticas neoliberais e às novas técnicas gerencialistas de governança que abriram caminhos no âmbito das iniciativas de renovação urbana nos países desenvolvidos (Geddes e Benington, 2001), tanto quanto no mundo em desenvolvimento. No capítulo Onze afirma-se que esse procedimento envolve um “passe de mágica” dos governos que promovem o planejamento participativo, embora possa ser entendido, em termos de uma “lógica imanente” (Foucault, 1979: cap. 2) das relações de poder implí-

citadas. A globalização não priva, necessariamente, o Estado do seu poder administrativo (Hirst e Thompson, 1996), mas propicia uma situação mutável da qual emergem formas altamente sofisticadas de tecnologias disciplinares na qual as comunidades e indivíduos podem unir-se, ou tentar administrar a si mesmos e manter-se a apenas um braço de distância da intervenção do Estado (Roger, 2000).

### A HEGEMONIA DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS

Isso nos redireciona, irremediavelmente, a conceitos problemáticos, tais como “capital social” e “capital humano”, os quais, atualmente, tornaram-se comuns no pensamento dominante sobre o desenvolvimento social. Enquanto o primeiro está vinculado às idéias acerca do planejamento participativo e ao ressurgimento da sociedade civil, como uma alternativa do Estado, o último reconhece o potencial produtivo do indivíduo e os ideais de autodesenvolvimento e poder pessoal (Becker, 1993). Embora esses conceitos sejam claramente aplicados numa análise sociológica crítica (Bourdieu, 1997), como uma metáfora do discurso político, o termo “capital humano” concebe o indivíduo como um ator econômico mais do que social, e como uma pessoa competitiva, mais do que um ser social cooperativo.

A teoria do capital humano foi uma das forças condutoras das tentativas de expandir a oferta educacional (Hall e Midgley, 2004) em todo o mundo em desenvolvimento. Isso também representa um propósito essencialmente político, voltado para a economia e o mercado de trabalho, no qual a nova ortodoxia pós-keynesiana rejeita o uso do poder do Estado para manipular a demanda agregada, mas favorece a intervenção do “lado-da-demanda”. Estimulando o capital humano dos indivíduos, é possível promover o crescimento das capacidades e a participação da força de trabalho, incrementar a produtividade, atrair investimentos internos e, geralmente, intensificar o crescimento econômico. A tendência global é afastar-se do “Estado Nacional Keynesiano do Bem-estar”, e voltar-se para um “Estado Pós-Nacional Schumpeteriano do Bem Trabalhar” (Jessop, 2002) ou para uma forma de “novo paternalismo” (Standing, 2002), cuja prioridade é maximizar a participação da força de trabalho e estimular as habilidades, o comportamento e atitudes apropriados a uma economia global na era da informação. Essa tendência é ilustrada de várias maneiras ao longo do livro, particularmente nos capítulos Quatro, Cinco e Sete.

Em termos políticos essa é uma tendência freqüentemente definida como uma filosofia da “Terceira Via”, um complexo híbrido de política econômica neoliberal e política social comunitária conservadora que parece ter sido originada pelos “Novos” Democratas no governo de Clinton, nos Estados Unidos, e aplicada pelo “Novo” Trabalhismo, com Tony

Blair, na Grã-Bretanha, e ter influenciado o desenvolvimento de um “novo meio” e de uma “coalizão purpúrea” através da Europa (Bonoli e Powell, 2002; Lewis e Surrender, 2004). Elementos principais da filosofia da Terceira Via podem ser encontrados em órgãos das Nações Unidas (especialmente no UNDP, 2003) e, certamente, houve administrações nos países em desenvolvimento que se identificaram claramente com essa filosofia, incluindo a gestão de Cardoso (1994-2002), no Brasil (Wainwright, 2003: 43). No capítulo Cinco, afirma-se que as recentes administrações no México tenderam a tratar as questões da pobreza e da desigualdade sob a rubrica de termos como “exclusão social”, e isso também reflete elementos da ortodoxia conceitual da Terceira Via. Giddens (1998:102-3), por exemplo, afirma que “as novas políticas da [Terceira Via] definem igualdade como *inclusão* e desigualdade como *exclusão*. Entretanto, o tipo mais criterioso de inclusão é inclusão no mercado de trabalho, e a missão do governo no marco dessa filosofia é promover *oportunidades* de inclusão no mercado de trabalho. Embora possamos aceitar os elementos dessa estratégia (CLACSO/CROP e CEDLA, 2004), existem riscos subjacentes se ela for a única, e significa que os pobres são, portanto, responsáveis pela própria exclusão. Além disso, as políticas de combate à pobreza são formuladas na linguagem da exclusão social, não da desigualdade; e das oportunidades, não dos direitos. A ênfase que é dada à educação é, então, altamente instrumental e não emancipatória, no sentido em que Freire (1972), teria pregado. A importância que é conferida ao capital humano é muito mais limitada do que a que Sen (1999), por exemplo, atribuiria às capacidades humanas.

## RECONCEITUANDO O ESTADO

É possível reconceituar o Estado? De nossa parte, tendemos a aderir à abordagem teórica crítica da teoria no que diz respeito às formas históricas do Estado, mencionadas no início deste capítulo introdutório. Vários capítulos neste livro servem para lembrar que a teoria convencional do regime do bem-estar não nos ajuda, necessariamente, a entender os processos que estão ocorrendo nos países em desenvolvimento. Enquanto muitos países latino-americanos lograram alguns bons resultados ao substituir o regime conservador pelo regime liberal do bem-estar (Barrientos, 2004), no capítulo Quatro, por exemplo, afirma-se que em outros, como a Guatemala, onde a luta armada, em passado recente, resultou, no que se poderia definir como um regime de “insegurança” (Bevan, 2004). Contudo, no momento, nossa tarefa não é necessariamente a de recorrer a análises taxonômicas do passado, e sim debater sobre o que seria possível para o futuro.

Apesar de Richard Titmuss não gostar da expressão “Estado do bem-estar”, defendeu o conceito segundo o qual o termo tem sido apli-

cado, face à necessidade do capitalismo de mercado manter a “relação da dádiva” (1970). Trazendo à tona a antropologia social de Mauss e outros, Titmuss afirmou que os seres humanos precisam habilitar-se para comprometer-se com outros arranjos sociais distintos das formas bilaterais de intercâmbio que caracterizam as relações de mercado. A solidariedade social e o bem-estar humano dependem de nossa capacidade de praticar a dádiva unilateralmente e em sociedades capitalistas complexas o Estado do bem-estar nos proporciona um mecanismo coletivo que permite ajudar não apenas um círculo limitado de família, amigos e vizinhos, mas também cidadãos anônimos. Nesse contexto, o Estado do bem-estar não é, de maneira alguma, desfavorável às demandas antiutilitaristas da visão do pós-desenvolvimento discutida no capítulo Três. O mundo mudou desde que o Estado do bem-estar que Titmuss descreveu foi criado, mas os ideais social-democráticos que construíram essa visão de um Estado do bem-estar não estão necessariamente exauridos, mesmo se formos agora confrontados com um conjunto diferente de realidades práticas (Pierson, 2001).

Tais realidades são desanimadoras, mas Peter Thowsend, por exemplo, levantou a hipótese de um *Estado do bem-estar internacional* envolvendo instituições governamentais globais. Em primeira instância, ele clama por uma interpretação científica mais rigorosa dos problemas da pobreza e a mobilização de novas coalizões e alianças envolvendo diversos países, agências e movimentos que poderiam trabalhar na busca de “normas para a taxação internacional, regulação de corporações transnacionais, e agências internacionais, reforma da representação junto às Nações Unidas, e novas garantias para os direitos humanos, incluindo os padrões de renda mínima! (Towsend, 2002:19). Entre os que procuram substituir, em vez de melhorar, o capitalismo, existem alguns, como Alex Callinicos (2003) que, em seu *Manifesto Anticapitalista*, apresenta um programa de transição que pode incorporar algo como renda básica universal, taxação progressiva, redução da jornada de trabalho e a defesa dos serviços públicos. Este livro não apresenta respostas definitivas; mas contém nossa esperança de contribuir para abrir um leque de possibilidades de debate e servir como elemento consensual de que o Estado – quaisquer que sejam suas limitações passadas e atuais – deve, afinal de contas, desempenhar um papel fundamental na luta contra a pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

- Amin, S. (1997) *Capitalism in the Age of Globalization* (Londres: Zed Books).
- Bairlie, S. (2003) “The Porto Alegre thermidor: Brazil’s ‘participatory budget’ at the crossroad”, in Panitch, L. and Leys, C. (eds) *Socialist Register* (Londres).

- Barrientos, A. (2004) "Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime", in Gough, I. *et al.* (eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Becker, G. (1993) *Human Capital*, 3rd edition (Chicago: University of Chicago Press).
- Bevan, P. (2004) "Conceptualising in/security regimes", in Gough, I. *et al.* *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bonoli, J. and Powell, M. (2002), "Third Ways in Europe?", in *Social Policy and Society*, Vol. 1, No. 1.
- Bourdieu, G. (1997) "The forms of capital", in Halsey, A.H. *et al.* (eds) *Education, Culture, Economy, Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Braathen, E. (2000) "New social corporatism", in *Forum for Development Studies*, Vol. 2.
- Braathen, E. *et al.* (2001) "Towards Pro-Poor Governance and Poverty Reduction? Social Funds between Global Discourses and Local Forces". Research proposal. University of Bergen (Centre for International Poverty Research) and University of Ghana-Legon (Department of Public Administration).
- Braathen, E. and Palmero, A. (2001) "Towards Pro-poor Governance? The Case of Mozambique", in F. Wilson, N. Kanji and E. Braathen (eds.), *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy?* (Londres: Zed Books).
- Burbach, R. *et al.* (1997) *Globalization and its Discontents* (Londres: Pluto).
- Callinicos, A. (2003) *An Anti-Capitalist Manifesto* (Cambridge: Polity).
- Caporaso, J. (1996) "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post Modern?", in *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, March.
- Cimadamore, A. (2003) "Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado", in Werthein, J. *et al.* *Pobreza e Desigualdade no Brasil* (Brasília: UNESCO)
- CEPAL (2003) *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas).
- CLACSO, CROP and CEDLA (2004) *Memorias del Seminario Trabajo y Producción de Pobreza en América Latina* (La Paz: CLACSO, CROP e CEDLA).

- Cox, R. (1986) "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", in Keohane, R. (ed) *Neorealism and its critics* (Nova Iorque: Columbia University Press).
- Deacon, B. (2000) "Globalization: A threat to equitable social provision", in Dean, H. *et al.* (eds) *Social Policy Review 12* (Newcastle: Social Policy Association).
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy* (Londres: Sage).
- Dean, H. (2002) *Welfare Rights and Social Policy* (Harlow: Prentice Hall).
- Dean, H. with Melrose, M. (1999) *Poverty, Riches and Social Citizenship* (Basingstoke: Macmillan).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity).
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) *Welfare States in Transition* (Londres: Sage).
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community* (Nova Iorque: Touchstone).
- Falk, R. (1994) "The making of a global citizenship", in B. van Steenbergem (ed.) *The Condition of Citizenship* (Londres: Sage).
- Falk, R. (1995) *On Humane Governance* (Cambridge: Polity).
- Foucault, M. (1979) *The History of Sexuality: An introduction* (Harmondsworth: Penguin).
- Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed* (Harmondsworth: Penguin).
- Geddes, M. and Benington, J. (eds.) (2001) *Local Partnerships and Social Exclusion in EU: New forms of local social governance* (Routledge: Londres).
- George, S. (2001) "Another world is possible", *World Social Forum*, Library of alternatives <[www.worldsocialforum.org](http://www.worldsocialforum.org)>.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way* (Cambridge: Polity).
- Grindle, M. (2001) "Política social en América Latina: ¿Qué se debería hacer?" in Buscaglia, E. *et al.*, *Hacia un Nuevo Estado en América Latina* (Buenos Aires: CIPPEC & Grupo Columbus).
- Hall, A. and Midgley, J. (2004) *Social Policy for Development* (Londres: Sage Publications).
- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order* (Cambridge: Polity).
- Held, D. *et al.* (1999) *Global Transformations* (Cambridge: Polity).
- Hirst, P. and Thompson, G. (1996) *Globalization in Question* (Cambridge: Polity).
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity).

- Jordan, B. (1998) *The New Politics of Welfare* (Londres: Sage).
- Kagarlitsky, B. (2000) *The Twilight of Globalization. Property, State and Capitalism* (Londres: Pluto).
- Kettl, D. (1999) "The global revolution: reforming government-sector management", in L. Bresser and P. Spink (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Lewis, J. and Surender, R. (2004) (eds.) *Welfare State Change: Towards a Third Way?* (Oxford: Oxford University Press).
- Mann, M. (1997) "Has globalization ended the rise and rise of the nation state?", in *Review of International Political Economy*, Vol. 4.
- Narayan et al. (2000) *Voices of the Poor* (Nova Iorque: World Bank)
- Pachano, S. (1994) "Relatoría del Seminario Modelos de desarrollo y pobreza en América Latina", in Bombarolo F. and Caride, H. (eds.) *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: Ed. FICONG and Economic Development Institute of the World Bank).
- Pierson, C. (2001) *Hard Choices: Social democracy in the 21<sup>st</sup> century* (Cambridge: Polity).
- Pinstrup-Andersen, P. and Pandya-Lorch R. (2002) *La Agenda Inconclusa. Perspectivas para Superar el Hambre, la Pobreza y la Degradación Ambiental* (Washington: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias).
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation* (Nova Iorque: Rinehart).
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone* (Nova Iorque: Simon and Schuster).
- Roger, J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society: The changing context of social policy in a postmodern era* (Londres: Sage Publications).
- Santos, B. de Sousa (2001) "Towards a multicultural conception of human rights", *World Social Forum*, Library of alternatives, <[www.worldsocialforum.org](http://www.worldsocialforum.org)>.
- Scott, J. (1985) *Weapons of the Weak* (New Haven: Yale University Press).
- Scott, J. (1990) *Domination and the Arts of Resistance* (New Haven: Yale University Press).
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press).
- Standing, G. (2002) *Beyond the New Paternalism* (Londres: Verso).
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?", in Y. Shahid, Wu, W. and Evenett, S. (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).

- Thorp, R. (1998) *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin América in the 20<sup>th</sup> Century* (Washington DC: distribuição pela Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank and the European Union).
- Titmuss, R. (1970) *The Gift Relationship* (Londres: Allen and Unwin).
- Townsend, P. (2002) "Poverty, social exclusion and social polarization: The need to create an international welfare state", in Townsend, P. and Gordon, D. (eds.) *World Poverty: New policies to Defeat an Old Enemy* (Bristol: The Policy Press).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2000) *Human Development Report 2000* (Oxford: Oxford University Press).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003) *Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty* (Nova Iorque: Oxford University Press).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2004) *Facts and Figures on Poverty*, <[www.undp.org/teams/english/facts.htm](http://www.undp.org/teams/english/facts.htm)>.
- Wainwright, H. (2003) *Reclaim the State, Experiments in popular democracy* (Londres: Verso).
- Wilson, Francis, Nazneen Kanji and Einar Braathen, (2001) "Introduction: Poverty, Power and the State" in Wilson *et. al.*, *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalized Economy?* (Londres: Zed Books).
- Wood, G. (2004) "Informal security regimes: The strength of relationships", in Gough, I. *et al. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in Development Contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Woolcock, M. (1998) "Social capital and economic development", in *Theory and Society*, Vol. 27.
- World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001* (Oxford: Oxford University Press).

mento social no Sul<sup>2</sup>, a globalização econômica assinala o fim da “idade de ouro” do Estado capitalista do bem-estar (Esping-Andersen, 1996). Mais especificamente, tem-se argumentado que o conceito de direitos sociais ou do bem-estar – como componente distintivo da cidadania no marco dos chamados *welfare States* capitalistas – foi eclipsado, e que o avanço do bem-estar social, agora, não deveria ser definido como a busca de *direitos* sociais, mas conceituado como os *padrões* sociais mínimos adequados a qualquer estágio particular do desenvolvimento econômico (Mishra, 1999).

Já foi sugerido na Introdução deste livro que deveríamos ser céticos no que diz respeito ao conceito de globalização. Contudo, o poder de aglutinação do capital global e as conseqüências palpáveis das novas tecnologias da comunicação aceleraram, sem dúvida, um certo número de processos que evidenciam a natureza da interdependência de povos e nações, não apenas de índole econômica, mas também política e cultural. Um de seus efeitos tem sido a ascendência de um discurso particular dos direitos humanos (Held *et al.*, 1999). Alguns entusiastas dos direitos humanos agora falam de uma “terceira onda” no desenvolvimento de tais direitos, que está estreitamente relacionada à globalização (Klug, 2000). Até os mais impetuosos críticos da separação substantiva entre lei e justiça em todo o mundo concebem o conceito prevalecente de direitos humanos como “o novo ideal triunfante no cenário mundial” (Douzinas, 2000: 2). Eis aqui um paradoxo. As décadas de 1980 e 1990 testemunharam o renascimento do interesse no conceito de *cidadania*, não apenas no marco da Ciência Política e da Sociologia, mas também no âmbito da Política Social acadêmica (Jordan, 1989; Roche, 1992; Twine, 1994; Lister, 1997; Dean, 1999), um interesse que levou, com sucesso, a discussão sobre direitos e bem-estar para além dos limites da teoria da cidadania, apresentada pioneiramente por T. H. Marshall (1950). No entanto, com o ressurgir do interesse pelos direitos humanos, a discussão entrou numa nova fase, potencialmente bastante distinta. A recente ascendência do discurso dos direitos humanos pode, paradoxalmente, deslocar, mais do que reforçar, nossa compreensão sobre cidadania; e pode marginalizar, mais do que promover, a causa do bem-estar social e da luta contra a pobreza.

É auto-explicativo que o conceito de direitos humanos é mais global do que o de cidadania, no sentido de que envolve noções de prerrogativa das pessoas que transcendem as considerações em torno de

---

2 Para cumprir o objetivo deste capítulo, adotarei a convenção que caracteriza “regimes ao estilo ocidental”/“nações desenvolvidas”/“Primeiro Mundo” em referência ao Hemisfério Norte ou “o Norte”, e “nações em desenvolvimento”/“Terceiro Mundo” em referência ao Hemisfério Sul ou “o Sul”.

nacionalidades (Turner, 1993). Durante a fase que Klug (2000) caracteriza como a “segunda onda” do desenvolvimento dos direitos humanos, a Declaração dos Direitos Humanos, das Nações Unidas (DDHNU), de 1948, determinou claramente que tais direitos deviam abarcar não somente a “primeira geração” dos civis e políticos que haviam sido definidos com a criação das democracias ocidentais modernas, mas também uma “segunda geração” de direitos sociais, econômicos e culturais. Na prática, contudo, o cumprimento dos direitos sociais substantivos sempre tem ocupado o segundo plano no apoio oferecido pelas potências ocidentais e pelos organismos internacionais à promoção das liberdades civis e democráticas (Dean, 1996 e 2002; Bobbio, 1996: cap. 4; Deacon, 1997). Na nova ordem mundial, a linguagem dos direitos, no que tange à provisão de seguridade social e bem-estar coletivo, vem dando lugar à ênfase na responsabilidade e na auto-sustentação social (Jordan, 1998; Standing, 2002).

O objetivo deste capítulo é examinar os temas mais gerais que nascem, de maneira muito clara, da concepção liberal-individualista dos direitos humanos associada à globalização. Discutirei brevemente os antecedentes históricos e conceituais dos direitos e do bem-estar humanos. Em seguida, explorarei os meios através dos quais o discurso dos direitos humanos está penetrando no debate atual em torno do desenvolvimento social global. Trarei à luz algumas interpretações alternativas dos direitos humanos, para ilustrar os mecanismos pelos quais os direitos sociais estão comprometidos devido, precisamente, à presença de uma interpretação dos direitos humanos que está se fortalecendo tanto no Sul como no Norte. Concluirei discutindo as perspectivas de restauração dos direitos sociais como um dos componentes essenciais dos direitos humanos como um aspecto central da luta contra a pobreza mediante a promoção de um Estado ético.

## DIREITOS HUMANOS E DIREITOS SOCIAIS

Os conceitos de direitos cidadãos podem ser encontrados, senão na Antigüidade e na cidade-estado ateniense, da qual mulheres e escravos eram vilmente excluídos, e, mais recentemente, no Iluminismo Ocidental e nas Revoluções Francesa e Norte-Americana. Em contraposição, o discurso dos direitos humanos é relativamente novo. Seu argumento de base pode ser encontrado no período pós-Segunda Guerra Mundial no importante simbolismo da DDHNU. Embora os direitos humanos sejam, com freqüência, considerados como uma classe de direitos naturais ou pré-legais, Clarke (1996: 119) afirma que “humano” não é menos uma construção social e política do que “cidadão” e, do ponto de vista histórico, é um termo de origem mais recente. Os direitos cidadãos, sustenta Clarke, conformam o modelo dos direitos humanos, e não ao

contrário. O importante é que a cidadania pode ser interpretada como um *status* particular e exclusivo, o qual não confere, necessariamente, direitos universais. Contudo, qualquer carta ou declaração de direitos afirma que os Estados signatários – de índole local, nacional ou internacional – são ou serão, ao menos *potencialmente*, capazes de assegurar tais direitos. As declarações de direitos humanos caracterizam-se por conterem uma mescla de direitos que realmente existem, sendo universalmente obrigatórios, e direitos que deveriam existir, mas que ainda não são de aplicação universal (Bobbio, 1996), o que Feinberg chamou de “direitos manifestos” (*apud* Campbell, 1983:19). Conforme já mencionei, a DDHNU incorpora não apenas os direitos civis e políticos – à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, à privacidade, ao julgamento justo, à liberdade religiosa, bem como de opinião e reunião, à de participação no governo, ao asilo político e um absoluto direito a não ser torturado –, mas também os direitos “econômicos, sociais e culturais”. Esta última categoria pode ser, aqui, englobada num conceito amplo de direitos “sociais”, ou seja, os meios para alcançar o bem-estar humano, incluídos aí os direitos à educação, ao trabalho e inclusive ao lazer. Mais particularmente, o Artigo 25 determina:

“Todos têm direito a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar próprio e de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia, assistência médica e serviços sociais necessários, assim como o direito ao seguro em caso de desemprego, doença, incapacidade, viuvez, velhice ou outras carências em sua vida sob circunstâncias que escapem ao seu controle”.

É amplamente suposto que, durante as negociações que conduziram à proclamação da DDHNU, a provisão de direitos humanos foi incluída por insistência do bloco soviético, refletindo as referências a tais direitos contidas na Constituição soviética, assim como uma visão muito diferente da exigida pela liberdade (Goodwin, 1987: 240; Bowring, 2002). Nesse sentido, é mister lembrar que não somente todas as nações do bloco soviético abstiveram-se quando a Declaração foi finalmente adotada, como também que estavam em jogo outras forças ideológicas. Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, num comunicado de 1941, havia afirmado claramente que “libertar-se da escassez” constituía uma das formas de liberdade a serem alcançadas em qualquer contexto internacional do pós-guerra e que “homens necessitados não são homens livres” (Eide, 1997). Provavelmente, devemos o estabelecimento dos direitos sociais pela DDHNU mais à doutrina do liberalismo do que à do socialismo.

Inevitavelmente, a idéia de que os direitos sociais podem ser adequadamente concebidos como direitos humanos foi vigorosamente desafiada pelos neoliberais convictos (Nozick, 1974), do mesmo modo

que pelos positivistas legais (Cranston, 1973). De maneira, talvez mais insidiosa, a versão claramente pluralista da democracia liberal (Dahl, 1956) que caracteriza os Estados Unidos e domina o debate global não favorece a receita universal, embora o sistema internacional de direitos humanos monitore e denuncie os abusos a tais direitos, carecendo de meios efetivos para fazer-se respeitar de fato (Held *et al.*, 1999). Mais significativo, contudo, é o fato de que, na década de 1960, quando definiu-se, de modo mais específico, a essência dos princípios contidos na DDHNU, destacou-se que a ONU eventualmente adotava duas convenções distintas: uma sobre Direitos Cíveis e Políticos e outra sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (van Genugten, 1997), o que, no mínimo, implicava a existência de uma diferença fundamental entre liberdades cíveis e políticas, de um lado, e direitos substantivos ao trabalho e ao bem-estar, de outro. Dessemelhanças dessa índole tendem a surgir nos diversos instrumentos regionais relativos aos direitos humanos que têm sido desenvolvidos através do mundo. O *status* constitucional dos direitos humanos como uma espécie de prerrogativa humana permanece frágil, para dizer o mínimo (Dean, 1996; 2002 e Hunt, 1996).

Embora ineficaz em termos de seu impacto substantivo, o emergente sistema de direitos humanos dos anos finais do século XX desempenhou, mesmo assim, um importante papel simbólico no marco do complexo e contestado processo de “globalização”. Não foi apenas o poder econômico do capital transnacional que minimizou o poder dos estados-nação, mas também o desafio ideológico à soberania nacional, presente no discurso ascendente dos direitos humanos e seus aparelhos de suporte. Habermas (2001: 119) chega ao ponto de argumentar que, na transição do estado-nação para uma ordem cosmopolita, “os direitos humanos oferecem a única base reconhecida de legitimação da política da comunidade internacional”. Nesse contexto, o discurso dos direitos humanos, quando construído basicamente em termos dos valores da democracia liberal, pode nem promover o desenvolvimento daqueles direitos nem ajudar a restringir a capacidade dos estados-nação de adotar políticas protecionistas de bem-estar. Esse discurso tem contribuído para o fim da “idade de ouro” do bem-estar promovido pelo Estado (Esping-Andersen, 1996).

De maneira otimista – alguns diriam utópica –, tem-se discutido a possibilidade de que uma forma de “cidadania global” poderia surgir a partir de uma concepção, também global, de direitos humanos. Falk (1994), por exemplo, sugere que, independentemente das conseqüências da globalização econômica, existem várias outras bases, intimamente inter-relacionadas, sobre as quais é possível conceber ou defender categorias de cidadania global: a antiga aspiração por paz e justiça universais; as formas de mobilização política transnacional, que estão

surgindo tanto de movimentos regionais quanto de novos movimentos sociais; e a crise ecológica emergente.

No entanto, de uma perspectiva mais pessimista – alguns poderiam dizer realista –, Soysal (1994) afirma que entraram em choque dois princípios institucionalizados das relações na era pós-westphaliana, quais sejam, a soberania nacional e os direitos humanos universais (Turner, 1993). Soysal ilustra uma das conseqüências desse fato, observada no marco dos direitos conferidos, de forma invejável, aos trabalhadores imigrantes nas nações desenvolvidas (Morris, 2001). No entanto, na medida em que são os estados-nação industrializados os que têm assumido a responsabilidade pela manutenção dos direitos humanos, o fato, paradoxalmente, também pode fortalecer sua autoridade e, inclusive, justificar intervenções humanitárias e até mesmo militares em outras partes do mundo. Segundo Soysal, na medida em que nossas concepções sobre direitos globalizam-se, também são abstraídas e se descolam do nosso senso de pertencimento ou identidade local e da nossa capacidade de reger nossas próprias vidas. O discurso dos direitos humanos tende a ser abstrato, totalitário e “de ponta cabeça”, em vez de concreto, particular e “em posição inversa” em sua natureza. Creio que essa é uma visão crítica no que tange à preservação e ao desenvolvimento dos direitos sociais ou do bem-estar, visão à qual ainda voltarei nestas linhas.

## O NOVO DISCURSO DOS DIREITOS HUMANOS

Antes disso, contudo, gostaria de chamar a atenção para as novas formas em que os direitos humanos estão sendo invocados.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2000*, busca conciliar as demandas do desenvolvimento humano com as relacionadas aos direitos humanos. Reconhecendo que, no passado, “a retórica dos direitos humanos não passava de uma arma da propaganda de interesses geopolíticos” (UNDP, 2000: 3), o fim da guerra fria, afirma o PNUD, criou um clima em que é possível perceber a visão comum, bem como o propósito, também comum, que orienta os respectivos conceitos de direitos humanos e desenvolvimento humano. O primeiro se refere às liberdades humanas básicas, e o segundo, ao fortalecimento das capacidades humanas. A linguagem do *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano* está claramente influenciada por Amartya Sen, que é, de fato, o autor do primeiro capítulo daquele documento. A contribuição de Sen a esse Relatório sublinha que o fato de os direitos não serem respeitados não significa que não existam. O argumento do autor – como eu o entendo – é o de que os direitos podem ser constituídos mediante as aspirações e demandas dos despossuídos, mesmo quando os poderosos rejeitam ou negligenciam os deveres que tais di-

reitos lhes impõem. Essa, contudo, não é bem a leitura que o PNUD parece adotar no restante do seu Relatório, no qual a concepção de Sen sobre as capacidades humanas é sutilmente apropriada como um conceito maleável mais próximo do de *capital* humano ou social (Coleman, 1988; Putnam, 2000). Sen (1999: 296) declarou que o conceito de “capital humano” tem limitações “porque os seres humanos não são simplesmente meio de produção mas também o elemento-fim dessa prática”.

Segundo o discurso prevalecente dos organismos internacionais, o desenvolvimento requer, incontestavelmente, o crescimento econômico, e o direito de exigir a democracia liberal. Ambos exigem um contexto social pluralista e ostensivamente não ideológico no qual as ONGs e as diversas categorias da sociedade civil possam desempenhar um papel tão relevante quanto o do governo, embora, compreensivelmente, os sindicatos nunca sejam mencionados, apesar do papel que podem desempenhar no desenvolvimento dos direitos. O fortalecimento dos direitos, entende-se, exige mecanismos semelhantes àqueles por meio dos quais o *mercado* global é dirigido. E aqui, ao identificar as desigualdades existentes na ordem mundial, o PNUD começa a fazer uso de expressões gerencialistas: refere-se à necessidade de estruturas de incentivo, de jurisdição reguladora e de participação adequada. O PNUD fala, ainda, sobre a necessidade de os países pobres se credenciarem para as *oportunidades* que a globalização oferece (PNUD, 2000: 9), porém não reconhece que, enquanto os poderosos podem interpretar os riscos de uma economia capitalista globalizada em termos de oportunidade, os vulneráveis podem concebê-las em termos de insegurança (Vail, 1999).

Nada se pode fazer além de dar as boas-vindas à demanda do PNUD no sentido de que – em busca do desenvolvimento humano – dever-se-ia dar tanta atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais quanto aos civis e políticos (2000: 13). No entanto, o documento contém muitos indicativos do que, em vários outros lugares, já se caracterizou uma nova doutrina gerencialista (Hood, 1991; Clarke e Newman, 1997 e capítulo Doze deste livro): sua exigência de um melhor uso da informação reside na linguagem despolitizada, baseada em evidências, da formulação de políticas. E os processos pelos quais a conquista dos direitos humanos pode ser gerenciada invocam as técnicas reconhecíveis da autodeterminação, padronização e mudança cultural, extraídas do repertório do novo gerencialismo. Em certo sentido, os direitos humanos foram colonizados em nome de uma abordagem gerencial do desenvolvimento humano. Existe o perigo de que a causa dos direitos ao bem-estar seja eclipsada pelo individualismo liberal que dá origem aos fundamentos ideológicos não declarados da ortodoxia gerencial global.

## INTERPRETANDO OS DIREITOS HUMANOS

Do mesmo modo que o discurso da cidadania, com o qual a política social acadêmica tem-se preocupado ultimamente, contém inúmeras contradições, o novo discurso dos direitos humanos apresenta igual característica. Procurei em outros trabalhos (Dean, 1999 e 2001) discutir a dicotomia teórica convencional entre o modelo liberal e o republicanismo de cidadania e inseri-los no discurso popular. Argumentei, então, que a diferença fundamental encontra-se entre a noção contratual e a solidária de cidadania, e que a ambigüidade inerente à opinião pública com relação ao Estado do bem-estar provém de como as pessoas incorporam os repertórios morais conflitantes. No âmago da dicotomia entre a noção contratual e a solidária de cidadania, convivem idéias fundamentalmente diferentes sobre a natureza da condição humana. Num extremo, encontra-se a visão essencialmente hobbesiana de que a sociedade está composta de indivíduos egocêntricos e inerentemente competitivos, cuja propensão mutuamente destrutiva exige um arranjo contratual mediante o qual algumas liberdades individuais têm que ser “negociadas” em troca da ordem social alcançada mediante a regulação estatal. No outro extremo, está a concepção de que o sujeito humano é endemicamente vulnerável e, para sobreviver, precisa de mecanismos coletivamente organizados de mútua cooperação e apoio: o que importa, como sustenta Richard Rorty, “é a nossa lealdade aos outros seres humanos unidos contra a escuridão” (*apud* Doyal e Gough, 1999: 19). Mesmo que traduzamos a defesa dos sistemas de bem-estar da linguagem da cidadania para a dos direitos humanos, a mesma dicotomia básica pode ser invocada (Habermas, 2001: 116). A dicotomia ocorre entre uma visão que considera os direitos humanos como um reflexo ou incorporação dos deveres ou obrigações necessárias à manutenção da ordem entre sujeitos totalmente autônomos, e uma outra concepção que os define como uma resposta a ou um reconhecimento da (inter)dependência humana. Se se concebe a defesa da dignidade humana como um compromisso ideológico que, caracteristicamente, se coaduna com os instrumentos dos direitos humanos, fica claro que a interpretação dominante disso provém de uma noção de dignidade que é sinônimo de autonomia individual e de integridade do eu. Esse não é, contudo, o único significado da dignidade: esta pode referir-se também a conteúdos do *status* social e ao reconhecimento como requisito da inclusão na diversidade (Honneth, 1995).

Está em ascensão uma interpretação dos direitos humanos segundo a qual o discurso sobre estes últimos pode estar substituindo o congêneres relativo à cidadania social. Trata-se de uma interpretação cujo centro é a noção de responsabilidade individual. O alicerce dessa transição foi assentado no Norte, pelo Novo Direito, durante os anos 80

do século passado, mas ela tem sido alimentada por diversas influências culturais e intelectuais. Roche (1992), por exemplo, argumenta que desde a crise global do Estado do bem-estar, na década de 1970, o “paradigma dominante” da cidadania social tem sofrido ataques, no marco de todo o espectro político, como um “discurso do dever”, ao mesmo tempo em que os direitos emergiram. Esse discurso tem assumido distintas formas, indo do Novo Direito e das reivindicações neoconservadoras de que os direitos ao bem-estar solapam as “tradicionais” obrigações das pessoas de sustentarem-se com o trabalho, provendo o sustento uns dos outros através da família, até os desafios ao poder administrativo dos Estados do bem-estar, postos pelos novos movimentos sociais. O emergente consenso exigiu que se ignorasse a prioridade antes concedida aos direitos sociais e se reconsiderassem “as demandas morais e ideológicas da responsabilidade individual” (*Ibid.*: 246). A poderosa ortodoxia que começou a surgir é aquela que considera que os direitos e responsabilidades existem como parte de um cálculo recíproco (Jordan, 1998). Desde que os direitos humanos possam incluir os direitos à proteção social, dar-se-ia a impressão de que eles são tidos como condicionados à aceitação de responsabilidades.

O Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos havia proclamado um direito à “seguridade social”, porém, como Goodin (2001), Townsend (2002) e outros autores destacam, a expressão “seguridade social” desapareceu completamente do discurso político contemporâneo. Os direitos sociais foram reduzidos às oportunidades no mercado de trabalho, em troca das quais os cidadãos têm que eliminar as liberdades irresponsáveis – equiparadas à dependência ao bem-estar. É essa percepção – ou algo bastante próximo a ela – que parece estar contida no emergente paradigma dos direitos humanos.

É claro que uma concepção mais solidária desses direitos aceitaria que essa dependência e essa responsabilidade não são, de modo algum, incompatíveis. Turner (1993: 507), por exemplo, recorrendo à antropologia filosófica, argumenta que “é do reconhecimento coletivamente incorporado da fragilidade individual que os direitos, como sistema de proteção mútuo, extraem sua força emotiva”. Esse é um outro argumento ao qual retornarei mais adiante.

## DIREITOS HUMANOS NO SUL

Enquanto no Norte os direitos sociais estão sendo descartados como relíquias de uma superada era keynesiana, no Sul, a linguagem desses direitos vem sendo estrategicamente aplicada em defesa das lutas dos novos movimentos sociais, incluindo os indígenas (van Genugten e Pérez-Bustillo, 2001). Mas isso não significa necessariamente que os direitos sociais estejam sendo acolhidos como um componente substantivo

dos direitos humanos. Por exemplo, as ONGs internacionais que lutam bravamente pelos direitos humanos em todo o mundo têm estado visivelmente relutantes em reivindicar ao quase esquecido Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (Hunt, 1996: 23). Tal relutância surge, às vezes, da prioridade que é dada, nessas lutas, aos direitos civis e políticos; e, outras vezes, em razão de que os direitos sociais são corrompidos pela sua associação com o capitalismo do Estado do bem-estar.

Os defensores dos direitos humanos argumentarão que insinuar a existência de uma cultura de direitos humanos surgida de instituições através das quais os direitos civis são regulados e mantidos granjeará mais respeito à igualdade social (Massa Arzabe, 2001). Afirma-se que o brilho solidário do discurso dos direitos humanos pode mediar a tensão entre liberdade e igualdade. A ênfase posta pelos instrumentos dos direitos humanos sobre o princípio da “dignidade” humana é encampada como uma defesa retórica ou um argumento de políticas de combate à pobreza. Contudo, é preciso lembrar que, muito freqüentemente, os povos do Sul, que conhecem a pobreza, assim agem com grande “dignidade”. Para conquistar direitos sociais efetivos, pode ser necessário que o pobre abandone a aquiescência digna e se recuse a sofrer em silêncio! A emancipação exige luta política.

Existe um certo paralelo entre a distinção que faço entre a cidadania contratual e a solidária e aquela que Bustelo (2001) estabelece entre a cidadania “dependente” e a “emancipada”. No contexto da América Latina, sua perspectiva aponta para uma transição entre a primeira e a segunda. Ele argumenta que a mudança radical de um modelo econômico de substituição de importações, praticado pelo Estado, para um outro, orientado pelo mercado, de economia “aberta” (Huber, 1996; Barrientos, 2004) – além do fracasso, tanto de um quanto do outro, da tentativa de reduzir a pobreza – provocou uma desilusão quanto às soluções propostas, seja pelo setor público, seja pelo privado, mas que os direitos sociais emancipadores poderiam emergir da construção de uma nova forma de democracia participativa. No entanto, não fica claro se a ampliação da participação formal dos pobres no processo político permitiria, por si só, que os cidadãos transformassem suas demandas por recursos substantivos em direitos sociais alcançáveis.

Outros autores procuram alternativas para os argumentos convencionais do discurso do desenvolvimento (por exemplo, Crush, 1995). Segundo Escobar (1995: 209), para muitos estudiosos, tanto no Sul como fora dele:

“O ‘velho’ limita-se freqüentemente às análises de modernização ou dependência; às políticas centradas nos atores tradicionais, como os partidos, as vanguardas e a classe trabalhadora, que luta

pelo controle do Estado [...] O ‘novo’, em contraposição, restringe-se às análises baseadas não nas estruturas, mas nos atores sociais, na promoção da democracia, do igualitarismo e dos estilos participativos de política”.

É necessário, argumenta-se, encontrar alternativas ao desenvolvimento, não através do engajamento ao Estado, mas por meio dos novos movimentos sociais, incluindo os dos indígenas: mediante um domínio político subalterno ou redes paralelas de poder. No contexto da América Latina, tem-se afirmado que esses movimentos – os de cunho popular urbano, os das comunidades cristãs, as mobilizações dos camponeses, os mais recentes tipos de organização de trabalhadores e de formas de protesto popular – podem contribuir para a construção de novas ordens sociais, propiciando outros modelos de desenvolvimento e promovendo a emergência de novas utopias (Calderón, *apud* Escobar, 1995: 218-219). Teorias pós-desenvolvimento sobre o papel desses movimentos parecem ter continuado a serem adotados na América Latina, mais do que por qualquer estudioso pós-moderno, pós-marxista e pós-estruturalista do Norte (Touraine, 1988; Laclau e Mouffe, 1985; Melucci, 1988). No entanto, apesar das posições desses novos movimentos sociais no que tange às questões da justiça social e dos direitos humanos, sua preocupação axiomática volta-se para as estratégias e as ações informais, mais do que para o desacreditado aparelho formal do Estado.

A relação entre direitos individuais e movimentos sociais foi investigada empiricamente por Foweraker e Landman (1997), que desenvolveram uma análise comparativa da mobilização contra a norma autoritária durante a segunda metade do século XX, *inter alia*, no Brasil, Chile e México. Seus dados indicam que, na prática, a atividade do movimento dos trabalhadores em busca dos direitos da cidadania tende a preceder e a abarcar um escopo mais amplo do que a ação do movimento social. O risco, segundo a opinião daqueles autores, é o de que as reivindicações de classe do trabalhador podem muito facilmente conduzir ao tipo de corporação de Estado considerada inimiga da democracia liberal, mas, nesse contexto, eles argumentam que as demandas coletivas dos movimentos sociais inclinam-se a mudar, ao longo do tempo, do âmbito dos direitos econômicos e materiais – ou “bem-estar social” – para o dos direitos civis e políticos. A evidência empírica, pelo menos nos casos estudados, tende a confirmar que os novos movimentos sociais, enquanto incluídos na agenda dos direitos humanos, não consideram necessariamente as demandas por direitos sociais como parte desse processo. A implicação é a de que a agenda dos direitos humanos – desde que possa ser mobilizada sob formas radicalmente diferentes e com propósitos bastante distintos – pode ser liberal-individualista em sua interpretação, tanto no Sul quanto no Norte.

Neste momento, vale a pena voltar ao conceito de Sen (1985, 1999) em torno das capacidades e de sua expansão como base para o desenvolvimento humano (ver linhas acima). A abordagem sobre as capacidades tem influenciado profundamente as discussões em torno da natureza da pobreza no Sul. O argumento de Sen é o de que a pobreza implica a limitação objetiva das capacidades de uma pessoa; de suas possibilidades e de sua liberdade de escolha e de ação. A abordagem das capacidades, como vimos, é geralmente interpretada em termos liberal-individualistas. Em certo sentido, contudo, as capacidades representam o fulcro essencial entre os investimentos no bem-estar e seus resultados. Essa noção foi ampliada através do desenvolvimento da teoria sobre a necessidade humana, de Doyal e Gough (1991), a qual aborda, e de forma muito enfática, a emancipação e as “pré-condições sociais” para otimizar a satisfação dessas necessidades. De modo semelhante, Nussbaum (2000) refere-se às “capacidades combinadas”, indicando que as de índole individual são facilitadas por condições institucionais adequadas. A questão é saber se isso pode ser conseguido pelas instituições do Estado.

## OS DIREITOS HUMANOS E O ESTADO ÉTICO

Coadunando-se com a hegemonia da visão liberal-individualista dos direitos humanos, encontra-se a idéia de que a época pós-moderna (Kumar, 1995) cria espaço para um novo tipo de ética individualista segundo a qual a única obrigação ética é autogovernar-se (Bauman, 1993). No marco dessa época, não haveria nenhuma função para os direitos humanos nem existiria o Estado do bem-estar. A ética individualista do autogoverno comporta a técnica gerencial da “responsabilização”, aplicada para promover a autoprovisão e o “prudencialismo individual” (Rose, 1996) no Norte, assim como as iniciativas de desenvolvimento social “participativo” no Sul (ver capítulo Doze deste livro).

Uma abordagem mais promissora nos é oferecida por Axel Honneth (1995), que procurou – recorrendo, *inter alia*, ao trabalho de Hegel e da psicóloga social Mead – reinterpretar o desenvolvimento das sociedades humanas em termos da luta por reconhecimento. Sua busca é por “uma teoria normativa capaz de descrever o final hipotético da expansão das relações de reconhecimento”, e isso exige um conceito formal de “vida ética” (*Ibid*: 171). Essa teoria normativa baseia-se numa análise empírica das lutas históricas que têm avançado para além dos conflitos entre grupos de *status* distintos, alcançando os conflitos relativos à identidade individualizada. Os direitos – como o amor e a solidariedade – desempenham um papel na formação da identidade e na conquista da vida ética, na medida em que estão relacionados ao reconhecimento da capacidade de um indivíduo de lutar pelas suas demandas e participar como sujeito legal e político. A contribuição de Honneth confirma a abrangência de

uma interpretação não hobbesiana dos direitos humanos e é certamente importante, porém não se refere ao futuro do Estado do bem-estar e suas implicações na conquista da vida ética.

O fato de a morte do Estado do bem-estar vir sendo amplamente invocada originou uma grande quantidade de especulações sobre o que está por trás disso (Pierson, 1998) ou como seria, de fato, uma “sociedade do bem-estar” pós-moderna (Rodger, 2000). Segundo Rodger, “o bem-estar auto-organizado numa sociedade civil na qual o controle do Estado está “à distância de um braço” pode ignorar totalmente a necessidade absoluta” (*Ibid*: 188). Essa idéia de uma sociedade do “bem-estar” em que o Estado, quando muito, desempenha um papel secundário, é completamente diferente da noção poderosa, mas indefinida, digamos, de Gramsci, de um “estado ético”. Gramsci declarou que, até certo ponto, o Estado pode ser capaz de desempenhar tanto uma função ética quanto coercitiva. Ao mesmo tempo em que estava atento às formas pelas quais o Estado burguês pode tentar constituir e subordinar o cidadão como um tipo específico de sujeito ético, deduz, também, que o verdadeiro Estado ético é “aquele que tende a por fim às divisões internas da população” (Gramsci, 1971: 259). Um Estado de tal natureza deveria ser, senão uma pré-condição, pelo menos o meio de alcançar a vida ética de que fala Honneth. Gramsci equipara o Estado ético com a “sociedade regulada”, na qual a coerção é anulada, e a lei, adotada. O estado não é nenhuma “entidade fantasmagórica”, mas um organismo coletivo com uma consciência coletiva (Gramsci, 1998: 244). Os direitos numa sociedade regulada, tal como eu o entendo, seriam, nada mais, nada menos, do que as capacidades humanas consensualmente outorgadas e garantidas (Hirst, 1980; Dean, 2002: cap. 1).

O que isso pode exigir é uma visão dos direitos humanos que não somente abarque os direitos sociais, mas que os conceitue em termos de responsabilidade global, de um lado, e de necessidades locais, de outro.

A questão das responsabilidades globais foi levantada pelo filósofo Karl Otto Apel (1980, 1991), ao afirmar que a responsabilidade é o aspecto normativo chave do discurso político, uma vez que, ao trazer qualquer problema à argumentação, estamos implicitamente assumindo uma responsabilidade – seja como indivíduo, seja no nível coletivo – para resolver esse problema. Segundo Apel, no entanto, o liberalismo, como paradigma ideológico dominante da modernidade, paralisou de fato a possibilidade de uma ética de responsabilidade social, na medida em que separa a esfera pública da racionalidade científica da esfera privada das preferências e valores. O que se necessita é um princípio ético de “co-responsabilidade”, o que pode tornar-se possível a partir de três condições, conforme segue.

Primeiro, aquele teria que ser racional e transcender a tradição. Segundo, seria preciso uma comunidade de comunicação global, o

que adviria da globalização cultural, tecnológica e econômica, o que já existe, pois “tornamo-nos membros de uma comunidade real de comunicação” (*Ibid*: 269). Essa idéia tem ressonâncias óbvias na noção contrastante de Habermas (1987) da “situação de discurso ideal”. Esta incorpora um objetivo político abstrato mediante o qual seria possível engajar os seres humanos em tipos de negociação verdadeiros e livres, embora Apel, por sua vez, esteja, na verdade, considerando as possibilidades concretas de uma interpretação científica de apoio, aberta, por exemplo, pelas tecnologias da informação e da comunicação. Em terceiro lugar, afirma aquele autor, um princípio de co-responsabilidade exigiria que as demandas científicas e éticas fossem realmente levadas igualmente a sério. Essa idéia tem ressonância óbvia na concepção de Beck (1992), que requer a desmonopolização da ciência, bem como uma forma de reflexão baseada na negociação entre as distintas epistemologias. O fulcro ético dessa negociação é a necessidade humana:

“[...] os membros da comunidade da comunicação (e isso envolve todos os seres pensantes) são também chamados a considerar todas as demandas potenciais de todos os potenciais membros; e isso significa todas as “necessidades” humanas no que aqueles poderiam ser afetados por normas e, conseqüentemente, apresentar reivindicações aos seus *semelhantes*. Na medida em que são “demandas” potenciais que podem ser transmitidas interpessoalmente, todas as necessidades humanas são eticamente *relevantes*. Elas têm que ser *assimiladas* desde que sejam justificadas na relação interpessoal por meio de argumento” (Apel, 1980: 277).

O conceito de “co-responsabilidade” de Apel implica a universalidade das necessidades humanas mediante uma forma global de direitos. Seu conceito é uma resposta à afirmação da pós-modernidade segundo a qual “o código ético totalmente seguro – universal e rigidamente fundado – jamais existirá” (Bauman, 1993: 10). Isso pressupõe que existem certas necessidades humanas básicas cuja satisfação plena tem que ser precedida da imposição de algumas obrigações sociais (Doyal e Gough, 1991), e que é possível negociar o consenso empírico, normativo requerido para traduzir as demandas particulares ontológico e dos diversos movimentos sociais em direitos humanos universalmente generalizáveis (Hewitt, 1993). A importância da idéia reside em que ela implica uma relação entre direitos e responsabilidades que vai muito além do estreito cálculo em sentido contrário, contido no lema da “Terceira Via”: “nenhum direito sem responsabilidades” (Giddens, 1998: 65) – porque a responsabilidade é, por natureza, cooperativa e negociada, e não uma obrigação inerente ou uma doutrina *a priori*. O que isso implica para os nossos propósitos é um projeto que necessariamente priorizaria a luta contra a pobreza.

No entanto, não é fácil articular a argumentação abstrata de Apel sobre as responsabilidades globais às lutas concretas por direitos no nível do Estado, porém, em parte da literatura emergente sobre a “antiglobalização”, por exemplo, podemos descobrir algumas tentativas de desenvolver nosso entendimento dos direitos humanos como uma ponte que leve a algo diferente da imposição de uma ortodoxia democrático-liberal global; algo mais do que um tipo de folclore pós-moderno que “restringa” as questões morais ao direito dos indivíduos de serem deixados em paz (Bauman, 1993: 243). Boaventura de Sousa Santos (2001) aventou a possibilidade de um processo contra-hegemônico de globalização mediante o qual o que nós chamamos de “línguas nativas da emancipação” pudesse expressar-se. Embora não seja necessariamente um protótipo, o paradoxo do chamado movimento “antiglobalização” é o de que, através do poder da Internet, estabeleceu-se uma comunidade de comunicação global contra-hegemônica dessa índole (Yeates, 2002). Contudo, o que se requer é uma arena mundial horizontalmente coordenada através da qual as demandas locais possam ser, portanto, negociadas.

Isso nos traz de volta à questão mais concreta das necessidades locais e, creio eu, à concepção de Nancy Fraser de uma “política de interpretação de necessidades” (1989). Uma vez que habitamos em “sociedades do não bem-estar”, mas numa variedade de formas historicamente específicas de estados-nação do bem-estar, faz-se necessário uma política de interpretação de necessidades de modo a ampliar o escopo e alcançar os direitos ao bem-estar assegurados pelo Estado. Uma política de interpretação de necessidades procuraria definir, em contextos específicos e para grupos sociais determinados, o que é preciso para se conseguir a autonomia pessoal; ampliaria as definições essenciais ou “estreitas” de Doyal e Gough (1991), de modo a incluir conceitos mais abrangentes e “grossos” (Drover e Kerans, 1993). Isso certamente abarcaria as demandas por reconhecimento e por redistribuição (cf. Honneth, 1995; Fraser, 1995; Fraser e Honneth, 2003) por direitos que reconheçam as necessidades específicas das diferenças sociais decorrentes de gênero, etnia, idade, deficiência e sexualidade. Não se trata de um apelo ao multiculturalismo liberal e à simples tolerância às diferenças entre indivíduos em particular, mas à acomodação das demandas públicas por reconhecimento de necessidades específicas. Tal idéia poderia abarcar não apenas reivindicações de oportunidades, mas também por segurança e “asilo” – no sentido original do termo –, incluindo a proteção contra a exploração, bem como a provisão que garanta tanto a segurança ontológica quanto meramente material. Tampouco se trata de idealismo romântico. Considerar a interdependência humana como a base dos nossos direitos significa reconhecer que a natureza das nossas interdependências pode mudar ao longo do tempo e que os laços

de solidariedade podem ser frágeis: uma política de interpretação de necessidades seria, necessariamente, precisa e permanente. Isso implica também ter consciência da fragilidade do planeta que habitamos e saber que, se traduzirmos as necessidades humanas em direitos, teremos que reconhecer que os recursos naturais podem ser finitos<sup>3</sup>. Esta continua a ser uma questão crítica e dolorosamente difícil que deve ser enfrentada por qualquer abordagem de erradicação da pobreza, baseada na redistribuição global.

## CONCLUSÃO

No meu entender, isso envolve as lutas contra o condicionamento e a modificação da natureza dos serviços essenciais. O condicionamento à proteção social relaciona-se, de um lado, à ampla aplicação de redes seguras, e, de outro, ao uso de “testes de trabalho”, o que transforma o desenvolvimento daquilo que os economistas agora chamam de “capital humano” num processo compulsório, mais do que emancipador. A triilha da mudança de natureza dos serviços públicos será ampliada como consequência do Acordo Multilateral de Investimentos, da Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja implicação final é a de que os serviços sociais e de saúde fornecidos pela autoridade governamental deixarão de ser isentos das exigências do livre comércio e da competição sob a égide do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (Deacon, 2000; Yeates, 2001). É justamente essa implicação, entre outras, que tem motivado os protestos maciços contra a OMC e outras entidades governamentais internacionais, sob a orientação do movimento “antiglobalização”, citado linhas acima. Trata-se de um movimento que tem unificado um extraordinário leque de interesses. A diversidade dos manifestantes de rua tem sido caracterizada pelos meios de comunicação em termos de um contraste entre os “fofos” (macios, suaves) e “pontiagudos” (espinhosos, grossos): entre libertários pacíficos e anarquistas agressivos (Yeates, 2002: 14). A questão que levanto à guisa de conclusão é: qual é o significado que esses temas podem ter para os promotores de campanhas e ativistas que não são nem “macios” nem “pontiagudos”, mas que procuram lutar contra a realidade da pobreza, de um Estado fracassado ou de regimes informais de bem-estar.

O desafio para os teóricos é articular uma nova concepção sociológica dos direitos sociais e a emergente agenda internacional dos direitos humanos. Tal como a Declaração de Bangalore e o Plano de Ação de 1995 (Hunt, 1996, Apêndice 4) exigia que os defensores dos direitos

---

3 Não há espaço neste breve capítulo para discutir os limites ecológicos do crescimento ou para tratar do conteúdo do “desenvolvimento sustentável” (Meadows *et al.*, 1972; WCED, 1987; Cahill, 2002).

sociais os levassem mais seriamente, nós também temos que exigir que a comunidade internacional das ciências sociais faça o mesmo. No passado, os direitos sociais foram descartados como uma ficção perigosa - da direita do espectro ideológico, porque eles infringem os direitos baseados na propriedade; e da esquerda, porque mascaram a natureza exploradora das relações de classe. Embora recentemente o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (EADH, 2002) tenha formulado diretrizes para uma abordagem dos direitos humanos que leve a estratégias de redução da pobreza, sua essência e *status* permanecem ambíguos. Certamente a linguagem do documento está mais associada ao relatório do PNUD, de 2000, que discutimos acima: sua premissa básica parece ser a de que a pobreza se equipara ao fracasso do desenvolvimento econômico; e isso clama, não pelo fortalecimento imediato dos direitos sociais, mas pela “instalação progressiva” de redes seguras e boa governança dependente de um estilo gerencial de monitoramento de desempenho.

Não deveríamos descartar o significado potencial daquelas diretrizes, assim como não deveríamos ignorar o significado considerável das ambiciosas Metas do Desenvolvimento do Milênio fixadas pelo PNUD (UNDP, 2003). Contudo, na era da globalização, o perigo reside em que os direitos sociais podem tornar-se um anacronismo inútil no discurso dos direitos humanos ou um conceito que talvez possa, efetivamente, desafiar as tendências globalizantes do capitalismo ao fornecer a forma pela qual as necessidades podem ser articuladas, e as demandas, concebidas no nível local. Acredito que esse projeto teórico seria criticado pela nossa concepção da ética, de um lado, e pelo papel do Estado, de outro.

Por sua vez, o desafio para os movimentos sociais e os ativistas em favor dos pobres é repensar o papel do Estado e explorar uma série de estratégias alternativas antipobreza pressupostas na negociação estratégica dos direitos sociais. Podemos imaginar, dentro dos parâmetros institucionais existentes, como seria possível modificar radicalmente as políticas e a dependência dos procedimentos do Banco Mundial; invocar os Novos Mapas sociais internacionais, regionais ou nacionais; expandir o funcionamento das Comissões dos Direitos Humanos existentes; instituir Conselhos dos Direitos Sociais que funcionem conforme princípios dialógicos (algumas dessas idéias são exploradas em Hunt, 1996, cap. 5). Mas, acima de tudo, faz-se necessária uma mudança conceitual.

Ao reconhecer especificamente o vigor dos movimentos sociais da América Latina, Escobar (1995) postulou a existência de três tipos de discurso mediante os quais seria possível articular formas de luta: o discurso do “imaginário democrático”, o discurso da diferença e o discurso antidesenvolvimento. A noção do Estado ético que elaborei acima dirige-se aos três:

seu propósito seria a formulação de demandas por recursos, democraticamente negociadas. Isso exigiria formas mais autênticas e eficazes de participação popular do que algumas das que são discutidas nos capítulos subseqüentes deste livro;

seria baseada no reconhecimento da identidade e da diferença. Não só implicaria importantes conseqüências para as mulheres, mas também para os indígenas e as minorias étnicas diaspóricas, grupos culturais e religiosos através do mundo. Exigiria formas de cidadania genuinamente inclusivas;

forneceria uma crítica imanente das formas de estado atualmente existentes e das ortodoxias do paradigma do “desenvolvimento”. As exigências de distribuição social e desenvolvimento teriam precedência sobre os objetivos econômicos e a busca pelo crescimento econômico por si mesmo.

O Estado – em seu cortejo de manifestações subnacionais, nacionais e internacionais – ainda fornece um campo estratégico sobre o qual inscreve concepções alternativas de desenvolvimento social. Numa economia globalizada, não será possível estabelecer direitos contra a pobreza – isto é, direitos sociais – como elemento dos direitos humanos sem uma concepção crítica e ética do Estado como fórum de negociação e reconhecimento de necessidade humana.

## BIBLIOGRAFIA

- Apel, K. (1980) *Towards the Transformation of Philosophy* (Londres: Routledge).
- Apel, K. (1991) “A planetary macro-ethics for humankind”, in Deutsch, E. (ed.) *Culture and Modernity: East-West philosophical perspectives* (Honolulu: University of Hawaii Press).
- Barrientos, A. (2001) “Welfare regimes in Latin America”, paper presented at *Social Policy in a Development Contexts* workshop, University of Bath, 1-2 March.
- Bauman, Z. (1993) *Postmodern Ethics* (Oxford: Blackwell).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a new modernity* (Londres: Sage).
- Bobbio, N. (1996) *The Age of Rights* (Cambridge: Polity).
- Bowring, W. (2001) *Forbidden Relations? The UK's discourse of human rights and the struggle for social justice*, Inaugural Professorial Lecture, University of North London, 30 January.

- Bustelo, E. (2001) "Expansion of citizenship and democratic construction", in van Genugten, W. and Perez-Bustillo, C. (eds.) *The Poverty of Rights: Human rights and the elimination of poverty* (Londres: CROP/Zed Books).
- Cahill, M. (2002) *The Environment and Social Policy* (Londres: Routledge).
- Campbell, T. (1983) *The Left and Rights* (Londres: Routledge and Kegan Paul)
- Clarke, J. and Newman, J. (1997) *The Managerial State* (Londres: Sage).
- Clarke, P. Barry (1996) *Deep Citizenship* (Londres: Pluto).
- Coleman, J. (1988) "Social capital in the creation of human capital", in *American Journal of Sociology*, Vol. 94
- Cranston, M. (1973) *What are Human Rights?* (Londres: Bodley Head).
- Crush, J. (ed.) (1995) *The Power of Development* (Londres: Routledge).
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy* (Londres: Sage).
- Deacon, B. (2000) "Globalisation: A threat to equitable social provision", in Dean, H., Sykes, R. and Woods, R. (eds.) *Social Policy Review 12* (Newcastle: Social Policy Association).
- Dean, H. (1996) *Welfare, Law and Citizenship* (Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf).
- Dean, H. with Melrose, M. (1999) *Poverty, Riches and Social Citizenship* (Basingstoke: Macmillan).
- Dean, H. (2001) "Poverty and citizenship: Moral repertoires and welfare regimes", in Wilson, F., Kanji, N. and Braathen, E. (eds.) *Poverty Reduction: What role for the state in today's globalised economy* (Londres: CROP/Zed Books).
- Dean, H. (2002) *Welfare Rights and Social Policy* (Harlow: Prentice Hall).
- Douzinas, C. (2000) *The End of Human Rights* (Oxford: Hart Publishing).
- Doyal, L. and Gough, I. (1991) *A Theory of Human Need* (Basingstoke: Macmillan).
- Drover, G. and Kerans, P. (eds.) (1993) *New Approaches to Welfare Theory* (Aldershot: Edward Elgar).
- Eide, A. (1997) "Human rights and the elimination of poverty", in Kjonstad, A. and Veit-Wilson, J. (eds.) *Law, Power and Poverty* (Bergen: CROP/ISSL).
- Escobar, A. (1995) "Imagining a post-development era", in Crush, J. (ed.) *The Power of Development* (Londres: Routledge).
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) *Welfare States in Transition* (Londres: Sage).

- Falk, R. (1994) "The making of a global citizenship", in van Steenberg, B. (ed.) *The Condition of Citizenship* (Londres: Sage).
- Foweraker, J. and Landman, T. (1997) *Citizenship Rights and Social Movements: A comparative and statistical analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, discourse and gender in contemporary social theory* (Cambridge: Polity).
- Fraser, N. (1995) "From redistribution to recognition: Dilemmas of social justice in a 'post-socialist' age", in *New Left Review*, Vol. 212.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way* (Cambridge: Polity).
- Goodin, R. (2001) "Perverse principles of welfare reform", paper to the European Institute of Social Security conference, *European Social Security and Global Politics*, Bergen, 27-29 September.
- Goodwin, B. (1987) *Using Political Ideas*, 2<sup>nd</sup> ed. (Chichester: John Wiley).
- Gramsci, A. (1988) *A Gramsci Reader*, ed. Forgacs, G. (Londres: Lawrence & Wishart).
- Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action: Vol 2: Lifeworld and System* (Cambridge: Polity).
- Habermas, J. (2001) *The Postnational Constellation: Political essays* (Cambridge: Polity).
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999) *Global Transformations* (Cambridge: Polity).
- Hewitt, M. (1993) "Social movements and social need: Problems with post-modern political theory", in *Critical Social Policy*, Vol. 13, No. 1.
- Hirst, P. (1980) "Law, socialism and rights," in Carlen, P. and Collison, M. (eds.) *Radical Issues in Criminology* (Oxford: Martin Robertson).
- Honneth, A. (1995) *The Struggle for Recognition: The moral grammar of social conflicts* (Cambridge: Polity).
- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, No. 1.
- Huber, E. (1996) "Options for social policy in Latin America: Neo-liberal versus social democratic models", in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition* (Londres: Sage).
- Hunt, P. (1996) *Reclaiming Social Rights* (Aldershot: Ashgate).
- Jordan, B. (1989) *The Common Good: Citizenship, morality and self-interest* (Oxford: Blackwell).
- Jordan, B. (1998) *The New Politics of Welfare* (Londres: Sage).
- Klug, F. (2000) *Values for a Godless Age: The story of the United Kingdom's new bill of rights* (Harmondsworth: Penguin)
- Kumar, K. (1995) *From Post-Industrial to Post-Modern Society* (Oxford: Blackwell).

- Laclau, E. and Mouffe, C. (1985) *Hegemony and Socialist Strategy* (Londres: Verso).
- Lister, R. (1997) *Citizenship: Feminist perspectives* (Basingstoke: Macmillan).
- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and social class", in Marshall, T. and Bottomore, T. (1992) *Citizenship and Social Class* (Londres: Pluto).
- Massa Arzabe, P. (2001) "Human rights: A new paradigm", in van Genugten, W. and Perez-Bustillo, C. (eds) *The Poverty of Rights: Human rights and the elimination of poverty* (Londres: CROP/Zed Books).
- Meadows, D., Meadows, M., Randers, J. and Behrens, W. (1972) *The Limits to Growth* (Londres: Pan Books).
- Melucci, A. (1988) "Social movements and the democratisation of everyday life", in Keane, J. (ed.) *Civil Society and the State: New European perspectives* (Londres: Verso).
- Mishra, R. (1999) *Globalisation and the Welfare State* (Aldershot: Edward Elgar).
- Morris, L. (2001) "Stratified rights and the management of migration", in *European Societies*, Vol. 3., No. 4
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia* (Oxford: Blackwell).
- Nussbaum, M. (2000) *Women and Human Development: The capabilities approach* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pierson, C. (1998) *Beyond the Welfare State* (Cambridge: Polity).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community* (Nova Iorque: Simon and Schuster).
- Roche, M. (1992) *Rethinking Citizenship: Welfare, ideology and change in modern society* (Cambridge: Polity).
- Rodger, J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society* (Basingstoke: Macmillan).
- Rose, N. (1996) "The death of the social", in *Economy and Society*, Vol. 25.
- Santos, B. de Sousa (2001) "Towards a multicultural conception of human rights", *World Social Forum*, Library of alternatives, <[www.worldsocialforum.org](http://www.worldsocialforum.org)>.
- Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities* (Amsterdã: Elsevier).
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Nova Iorque: Anchor Books).
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and postnational membership in Europe* (Chicago: Chicago University Press).
- Standing, G. (2002) *Beyond the New Paternalism: Basic security as equality* (Londres: Verso).
- Touraine, A. (1988) *The Voice and the Eye: An analysis of social movements*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Townsend, P. (2002) "Human rights, transnational corporations and the World Bank", in Townsend, P. and Gordon, D. (eds) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy* (Bristol: The Policy Press).

- Turner, B. (1993) "Outline of a theory of human rights", in *Sociology*, Vol. 27, No. 3.
- Twine, F. (1994) *Citizenship and Social Rights: The interdependence of self and society* (Londres: Sage).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2000) *Human Development Report 2000* (Oxford: Oxford University Press).
- van Genugten, W. (1997) "The use of Human Rights instruments in the struggle against (extreme) poverty", in Kjonstad, A. and Veit-Wilson, J. (eds.) *Law, Power and Poverty* (Bergen: CROP/ISSL).
- van Genugten, W. and Perez-Bustillo, C. (eds.) (2001) *The Poverty of Rights: Human rights and the elimination of poverty* (Londres: CROP/Zed Books).
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) *Our Common Future* ("The Brundtland Report") (Oxford: Oxford University Press).
- Yeates, N. (2001) *Globalization and Social Policy* (Londres: Sage).
- Yeates, N. (2002) "The "anti-globalisation" movement and its implications for social policy", in Sykes, R., Bochel, C. and Ellison, N. (eds.) *Social Policy Review 14* (Bristol: The Policy Press/Social Policy Association).

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 antiestatismo, 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 controvertida 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 de 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, ejercito industrial de reserva y masa marginal”, in *Revista Latino-americana de Sociologia*, 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>.
- 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).

revisão teórica que dê conta, de forma adequada, de novas estruturas de poder, como aquele da economia financeira mundial, e de seus impactos na desregulamentação dos sistemas sociais nacionais e locais. Nessa mesma direção, as novas estruturas de dominação têm relação estreita com os dilemas morais e políticos que cercam o trabalho dos cientistas sociais hoje.

A crítica teórica necessita contribuir para o entendimento de um fenômeno crucial da atualidade: a repercussão negativa do capitalismo contemporâneo nas estruturas sociais nacionais e locais. Isso tem se refletido de diversas maneiras, entre as quais podemos lembrar: o crescimento das desigualdades sociais e econômicas entre indivíduos e sociedades; o desequilíbrio ambiental crescente que surge do uso irracional dos recursos naturais, visando garantir apenas a crença já esgotada do desenvolvimento econômico progressivo; o surto de doenças endêmicas e pandêmicas e os limites institucionais visíveis com que se tem deparado o poder nacional quando tenta lidar com as crises sistêmicas de origens transnacionais.

A discussão crítica sobre os fundamentos e desdobramentos do novo poder global precisa ser aprofundada, tanto a partir dos campos intelectuais centrais como daqueles dos sistemas periféricos, especialmente quando observamos que a lógica da globalização econômica não tem criado mecanismos regulatórios de compensação das estruturas de poder nacionais enfraquecidas, particularmente, do Estado-nação. As tentativas de substituir a regulamentação do Estado pela lógica de mercado se revelam problemáticas. Por outro lado, a perspectiva de dominação de uma lógica comunitária local avessa aos interesses mercantis, conforme proposto pelos comunitaristas, no século XX, provou ser sociologicamente inconsistente. Tal constatação leva, necessariamente, à revalorização da política como recurso primeiro de uma nova regulamentação do corpo social, e estimula, inevitavelmente, a reabertura do debate intelectual em torno de uma agenda na qual possamos registrar alguns pontos decisivos, como aqueles relativos aos fundamentos da governabilidade, do valor atual de uma burocracia racional e legal, entre outros – tanto no que diz respeito às sociedades nacionais quanto para os blocos continentais.

Minha intenção é contribuir para o debate sintetizado pelo tema central do livro – o Estado e a Pobreza –, a partir da perspectiva das idéias do pós-desenvolvimento e do antiutilitarismo, pela qual se pode enfatizar o interesse teórico de uma crítica radical à globalização no modo como é apresentada, isto é, pela sua dimensão econômico-financeira. Tal crítica apenas pode ser feita se abirmos a idéia de globalização para enfatizar certos aspectos extra-econômicos de natureza política, cultural e moral. Existem alguns elementos teóricos esclarecedores que merecem ser registrados a este respeito. Um deles tem a ver com o fato de que essa crítica radical deve levar à decodificação de certa ideologia universalista, através da qual o processo

complexo da planetarização da vida humana é tido como subsidiário da expansão da lógica econômica e mercadológica. Chamaremos esse trabalho de decodificação do discurso globalizador hegemônico de “desconstrução”. Ou seja, trata-se de explorar a possibilidade metodológica desconstrucionista do filósofo francês Jacques Derrida (1967), para demonstrar que existem possibilidades plurais de recodificar o movimento da planetarização, de acentuar a “*différence*”, para se criticar a ideologia neoliberal da uniformização planetária.

A decodificação da gramática da globalização me parece constituir um empreendimento teórico central para o entendimento de que a globalização não constitui um fato histórico indiferente às diferenças nacionais, mas que está intimamente relacionado com o antigo projeto colonialista e desenvolvimentista que teve seu auge entre os séculos XIX e XX. A proposta de “desconstruir a globalização” deve ser levada a sério, porque isso nos permite revelar a existência de outras leituras do tema. Nessa perspectiva de análise, podemos, desde logo, apontar que há um efetivo envelhecimento das idéias colonialistas e desenvolvimentistas com as quais muito se pensou as sociedades nacionais no Terceiro Mundo, e as tentativas de reeditar esses antigos modelos que terminam provocando mais desordem no sistema global.

Apesar do envelhecimento dessas idéias e da importância de criticá-las, devemos reconhecer que os temas do Estado e da sociedade civil continuam sendo muito relevantes para se repensar novos modelos de organização social, nada indicando que as fronteiras nacionais tenham perdido importância geopolítica. Por outro lado, a radicalização de sentimentos críticos antimerkantistas, em nível planetário, sugere a necessidade de aprofundar o debate sobre as reformas políticas e sociais em diversos níveis da vida social. Tal desafio de revisão da lógica da modernização não pode ser adiado, especialmente em países do capitalismo periférico, que têm sofrido enormemente os impactos das políticas estatais de desregulamentação e de privatização surgidas com o avanço do neoliberalismo, e que ainda não conseguiram superar o velho marco teórico desenvolvimentista.

A tentativa de sistematizar uma teorização crítica da globalização econômica tem sido feita com muita convicção entre intelectuais franceses. Entre estes, é interessante lembrar aqueles que fazem parte de uma associação denominada *Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais (MAUSS)*<sup>2</sup>. Essa associação, com mais de 20 anos de

---

2 O termo MAUSS possui, na verdade, dois sentidos. Por um lado, significa Movimento Antiutilitarista, nas Ciências Sociais; por outro lado, contém uma homenagem a Marcel Mauss, um dos fundadores da Sociologia francesa que é tido como uma das referências à crítica do utilitarismo econômico, já nos anos vinte do século XX. Tal crítica está presente na sua obra mais célebre, *Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas* (Essay sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques).

existência, vem desenvolvendo uma crítica sistemática ao liberalismo e, em particular, ao simplismo teórico da tese neoliberal de que a complexidade da ação social possa ser explicada basicamente pelo jogo econômico e pelo cálculo utilitário.

Dentro do MAUSS, há um grupo que nos interessa mais de perto para a análise que pretendemos fazer neste capítulo, na medida em que propomos repensar a globalização a partir de uma crítica direta à ideologia desenvolvimentista. Com o propósito de sistematizar essa crítica, os membros do referido grupo assinaram um “Manifesto a favor do Pós-Desenvolvimento” que encerra certos aspectos do pensamento comum desses intelectuais. Na perspectiva dos seus signatários, o fenômeno da globalização está organicamente associado àquele do desenvolvimento capitalista. E para eles, essa lógica de modernização de base utilitarista não oferece alternativa para as sociedades modernas, devendo o trabalho intelectual voltar-se para uma crítica radical das idéias modernizadoras em voga. Esse debate me parece importante por reanimar a antiga disputa entre “reformistas” e “revolucionários”, que ocupou um lugar importante no imaginário da esquerda nos últimos dois séculos.

A leitura crítica da globalização feita pelos assinantes do *Manifesto da Rede Européia Pós-Desenvolvimento* está fundamentada numa hipótese estruturadora: a suposta relação orgânica entre o fenômeno do desenvolvimento, de um lado, e aquele do projeto colonizador (e pós-colonizador), de outro. Sob certos aspectos, essa leitura se aproxima das teses de alguns intelectuais latino-americanos, críticos reconhecidos da globalização, como Atilio Boron, particularmente quando ele questiona a importância do livro *Império*, escrito por Michael Hardt e Antonio Negri (2000). Nessa crítica, Boron (2002) sustenta que “a globalização consolidou a dominação capitalista e aprofundou a submissão do capitalismo periférico, cada vez mais incapaz de exercer um controle mínimo sobre os processos de sua economia doméstica” (Boron, 2002: 13-14).

Mas a aproximação entre autores latino-americanos, como Boron, e os teóricos europeus da “antiglobalização”, acima lembrados, termina aí, pois seus pontos de vista divergem quando se trata de analisar o papel que cada lado atribui ao Estado-nação na regulamentação das mudanças sociais. Os latino-americanos tendem a continuar valorizando a regulamentação estatal como mecanismo essencial da modernização nacional e regional, inspirando-se largamente nas teses dos que defendem o modelo do Estado de Bem-Estar. Os defensores do “pós-desenvolvimento” acreditam, ao contrário, que os novos sistemas regulatórios, baseados numa certa mobilização política espontânea das forças sociais antiutilitaristas, presentes na sociedade civil, poderiam dispensar a ação estatal.

Todavia, essa proposição permanece largamente ambígua do ponto de vista teórico e em termos das implicações práticas. Tentarei, adiante,

demonstrar que, apesar da crítica antiglobalização do grupo conhecido como “Cercle François Partant”<sup>3</sup>, que assina o dito Manifesto, existem argumentos interessantes. Tal crítica conhece limites claros do ponto de vista de suas conseqüências práticas e políticas. Começarei a discussão apresentando a tese central do pós-desenvolvimento e seu grande mérito, a crítica da narrativa do “desenvolvimento colonial”, isto é, a associação entre desenvolvimento econômico e colonização, sendo essa associação uma das expressões do fenômeno da globalização.

Dando continuidade, apontarei os limites dessa tese para que possamos abrir uma discussão sobre o lugar que a regulamentação política continua tendo no contexto atual. Às minhas próprias reflexões sobre a globalização<sup>4</sup>, acrescentarei as de dois intelectuais franceses antiutilitaristas, Alain Caillé e Almet Insel, também do MAUSS, mas que têm uma visão crítica diferente daquela sustentada pelos defensores do “Manifesto do pós-desenvolvimento”. Encerrarei, retomando a questão de identificar quais das idéias antiutilitaristas apresentadas contribuem efetivamente para que aprofundemos o entendimento dos desafios propostos por este livro, a saber, a nova dinâmica do Estado no enfrentamento da pobreza.

## AS TESES A FAVOR DO PÓS-DESENVOLVIMENTO

A idéia de *pós-desenvolvimento* sugerida pelos assinantes do *Manifesto de uma Rede Européia para o Pós-Desenvolvimento* – que pretende ser a base para uma crítica antiutilitarista radical – oferece, do meu ponto de vista, uma contribuição importante para o debate sobre o papel do Estado na luta contra a pobreza. Qual é essa contribuição? É possível vê-la em dois níveis, que usarei como esquema básico.

Num primeiro nível, os autores propõem que a experiência da globalização é, em geral, um desdobramento da experiência do *desenvolvimento* que, por sua vez, representaria uma nova forma do projeto de colonização (a passagem do colonialismo para o pós-colonialismo, segundo essa concepção, tem como ponto de inflexão a transformação progressiva do poder colonial em poder com base na nação). Segundo esse ponto de vista – de que a noção de desenvolvimento continua, na contemporaneidade, a ser um ponto de inflexão entre colonialismo e

3 Círculo de Estudo François Partant.

4 Em julho de 2000, num seminário internacional sobre globalização – *Cosmopolis: Democratizing Global Economy and Culture International Conference* – organizado pela Universidade de Helsinque, apresentei um texto denominado “Imagens ambivalentes da globalização” (*Ambivalent Imagery of Globalisation*), o qual foi posteriormente publicado pela Revista de Estudos de Sociologia da UFPE (ver bibliografia). Nesse texto, busquei explorar a noção de ambivalência, no modo como foi desenvolvido por Z. Bauman, para pensar a globalização como paradoxo, evitando julgamento de valor sobre o tema.

globalização –, seria necessário proceder a uma desconstrução<sup>5</sup> radical do pensamento econômico hegemônico e de suas metáforas centrais, tais como progresso, crescimento, pobreza estrutural, necessidades econômicas, entre outras. Tal desconstrução é vista como uma abertura importante para o surgimento tanto de um pensamento crítico antiutilitarista que se oporia à submissão da vida social à lógica do lucro e do cálculo de equivalência, como de uma nova ecologia social e política (antiestatista e antiglobalização), nos âmbitos planetário, nacional e local. O título do seminário organizado pela UNESCO como apoio desse grupo, em fevereiro de 2002, “Desfazer o desenvolvimento – refazer o mundo” reflete o espírito radical dos simpatizantes da crítica do pós-desenvolvimento, a saber: a tentativa de organizar um novo discurso que possa subsidiar um projeto de ruptura radical com o capitalismo.

Em outro nível – ligando diretamente a noção de globalização com a noção de mercantilização do mundo –, a idéia de pós-desenvolvimento propõe não um suspeito e nostálgico retorno para os tempos pré-modernos, em que o mercado não era hegemônico, mas a passagem para um novo contexto, que é apresentado como pós-capitalismo e pós-moderno (Cercle F. Partant, 2002: 92). Na liberação desse novo contexto histórico, o Estado teria um papel secundário, ocupando o lugar central naquelas ações de solidariedade locais não ligadas ao interesse governamental.

Em regra, os assinantes do *Manifesto* posicionam-se radicalmente contra a globalização. Para eles, não existe solução para a situação planetária através dos padrões da modernização capitalista. Como consequência, toda tentativa desenvolvimentista para inovar – tais como desenvolvimento local, e desenvolvimento sustentável, entre outros – revelaria apenas inovações conceituais cujo objetivo seria introduzir “um pouco de sonho na realidade dura do crescimento econômico” (Cercle F. Partant, 2002: 93). Seguindo tal pensamento, deveria ser oferecido um apoio total às “vítimas do desenvolvimento”. Do ponto de vista teórico, este apoio requer, deduz-se, uma estratégia radical de desconstrução do argumento do *desenvolvimento*, para desincorporar os valores do colonizador e descolonizar os espíritos colonizados, abrindo, assim, a possibilidade de um novo mundo caracterizado pelo pluralismo cultural.

Para Serge Latouche, um dos principais propositores do *Manifesto*, a agenda crítica do *pós-desenvolvimento* tem duas fases. Primeiramente, seria necessário “eliminar completamente o domínio da economia em nossas vidas”, o que implicaria abolir práticas, tais como a

---

5 A idéia de desconstrução é cara a Jacques Derrida (1967) visto que a mesma permite o lugar da diferença (*différence*) na constituição das unidades discursivas possíveis. Essa idéia aparece, particularmente, creio, como um recurso teórico importante para desfazer o mito da modernização, permitindo compreender, pelo processo desconstrucionista, que existem relações estreitas entre desenvolvimento nacional, pós-colonialismo e globalização.

apropriação privada dos meios de produção e a acumulação ilimitada do capital. Semelhantes decisões deveriam provocar a crise dos mitos fundadores do desenvolvimento, tal como a crença no progresso, levando, também, a economia a entrar em um processo de desaceleração e decadência, que poderia, por sua vez, libertar outras forças sociais pós-modernas. Por outro lado, a idéia de construir uma sociedade mais justa “capaz de reintroduzir o valor de se viver juntos” e no qual o consumo quantitativo fosse limitado, deveria ser posta em prática. Assim, ele conclui: “redescobrir a verdadeira riqueza na expansão de relações sociais conviviais em um mundo saudável pode se realizar com serenidade na frugalidade e na sobriedade, ou seja, com certa austeridade do consumo material” (Latouche, 2002: 87).

Contudo, mesmo que a idéia de desconstrução da globalização, presente nessa tese radical, seja interessante, há uma questão não respondida que permanece no ar: quem poderia por em prática tal idéia? Que força social suficientemente forte poderia tomar a iniciativa de desconstruir o capitalismo global?

#### LIMITES DA CRÍTICA DO PÓS-DESENVOLVIMENTO À GLOBALIZAÇÃO

Com relação ao aspecto de saber quem poder fazer o quê, com vistas a romper com o imaginário da globalização, o *Manifesto* é pouco claro. Lembra, de passagem, a necessidade de prestar atenção a iniciativas alternativas como as empresas cooperativas de autogestão, as comunidades neo-rurais e as organizações dos excluídos dos países do Sul. A empresa alternativa, dizem os autores do *Manifesto*, deve sobreviver num meio diferente daquele do mercado mundializado. “E este meio que contém a dissidência, deve ser protegido, nutrido, reforçado e desenvolvido pela resistência. Em vez de se bater desesperadamente para conservar sua parcela no mercado mundial, é preciso militar para alargar e aprofundar uma verdadeira sociedade autônoma à margem da economia dominante” (Cercle F. Partant, 2002: 96).

Por não esclarecerem quais recursos políticos e institucionais devem colocar em ação para efetivar a ruptura, os assinantes do *Manifesto* acabam baseando a eventual implementação de seu projeto alternativo antiglobalização com apelos vagos de mobilização. Fica-se com a impressão de que eles acreditam que uma crítica teórica se basta a si mesma, independentemente das condições históricas e sociológicas da globalização. Nessa perspectiva, é válida a crítica de Atilio Boron ao livro *Império* de Hardt e Negri (2000), denunciando o recurso excessivo desses autores a uma teorização abstrata que desconsidera os processos sociais reais. Essa crítica pode ser estendida igualmente aos ideais dos autores do *Manifesto da Rede Européia para o Pós-Desenvolvimento*, pois esse texto constitui mais uma espécie de denúncia moral do imperialis-

mo do que um documento cujas proposições devam ser levadas a sério. Por exemplo, esses autores não desenvolvem uma linha sequer sobre um tema crucial para a efetivação da proposta, a saber, a da designação da potência política que seria eventualmente capaz de enfrentar o novo poder imperialista global, sobretudo o poder dos Estados- Unidos.

Nesse nível de discussão, penso ser necessário retomar o foco deste capítulo, qual seja, o papel que passa a ter a política face ao poder imperialista. Em outras palavras, é pertinente perguntar quais as possibilidades de fundação de esferas de decisão políticas autônomas (nos níveis planetário, nacional e local), nesse contexto em que as forças da globalização econômica interferem abertamente na capacidade reguladora dos Estados nacionais, enfraquecendo o poder do Estado e a eficácia das políticas públicas. Ou seja, por mais interessante que se apresente, a perspectiva teórica de desconstrução radical do capitalismo global, conforme sugerido pelo *Manifesto* europeu, há, certamente, uma série de outras questões a serem discutidas que obriga submeter a própria idéia de desconstrução à da política e da mobilização social.

É verdade que a crítica à gramática da globalização abre a compreensão para uma pluralidade de conexões e possibilidades, tornando possível ver mais facilmente, por exemplo, o compromisso histórico tradicional do capitalismo global com os projetos de colonização e desenvolvimento nos últimos dois séculos. Ela permite, também, a compreensão de que idéias como as de progresso técnico e de crescimento redistributivista, tidas durante muito tempo como categorias ahistóricas pelos ideólogos do desenvolvimento, são falaciosas.

Porém, tal desconstrução teórica proposta parece-me insuficiente como modelo de ação para revelar as condições políticas gerais necessárias para reverter a direção que toma a globalização no momento presente. O *Manifesto* apresenta a modernização planetária por uma ótica maniqueísta insustentável. Sob essa ótica, teríamos do lado da globalização, o Mal; e do lado do pós-desenvolvimento, o Bem. Tal imagem não está, na realidade, muito longe do dualismo proposto por Bush Junior, que situa o Bem do lado dos Estados Unidos e de seus aliados, e o Mal, do lado de seus inimigos declarados (Irã, Coréia do Norte, Líbia, entre outros) ou de oponentes eventuais (Alemanha e França, no caso do conflito no Iraque).

Num artigo que escrevi, intitulado “Imagens ambivalentes da globalização” (Martins, 2001), procuro desenvolver a tese de que a globalização é essencialmente um fenômeno ambivalente, que se revela por processos construtivos e destrutivos. Proponho que a atual desorganização do imaginário moderno ocorre sob o peso da instabilidade sistemática gerada pelos excessos da economia de mercado nos sistemas de regulação política, cultural e social, produzindo, entre outros efeitos problemáticos, uma cultura de consumo de massa que

reforça o fetiche da mercadoria. Por outro lado, concluo que, por trás dos sinais de uma cultura de massa uniforme, vem emergindo um processo ambivalente de recomposição de antigas referências simbólicas e culturais (nacional, regional e local), as quais se revelam através de experiências autonomizantes tanto do ponto de vista sócio-psíquico como político.

Do meu ponto de vista, essa leitura da globalização como fenômeno ambivalente tem relevância para a crítica teórica por permitir um melhor entendimento sobre o fato de que a realidade social não se submete passivamente às estratégias do poder econômico hegemônico. Na realidade social, existe, potencialmente, a chama sempre viva de uma poderosa resistência prática e teórica. Além do mais, continuo a crer que a saída para o desafio enfrentado pelas sociedades nacionais comprometidas com a idéia de modernização democrática encontra-se justamente na tentativa de criação de uma política antiutilitarista que seria constituída por duas linhas de pensamento: uma delas se identifica com a crítica feita pelos teóricos do pós-desenvolvimento, os quais associam a globalização ao projeto neocolonial; a outra busca resgatar o papel da política e do Estado no questionamento prático dos rumos da atual globalização – essa segunda linha é contestada pelos signatários do *Manifesto*.

Uma crítica antiutilitarista coerente deve ser suficientemente bem embasada em termos de seus usos e conseqüências políticas. Para ser capaz de inibir os efeitos perversos do imaginário utilitarista e econômico. Também deve favorecer novas experiências de associação e solidariedade em vários planos de organização da vida coletiva, especialmente aqueles planos da democracia direta e da democracia representativa, como também aquele das associações espontâneas. Na esfera da vida cotidiana, as trocas econômicas mercantis voltadas para o lucro – que os ideólogos neoliberais buscam vender como sendo os fundamentos da única economia verdadeira, a do “mercado” –, deveriam conviver de igual para igual, sob as mesmas regras de funcionamento, com economias não-mercantis e não-monetárias. Exemplo de tais economias plurais é oferecido pela Economia Pública, formada a partir de um fundo público gerido pelo Estado. Ela tem um formato monetário, pois se constitui a partir dos impostos e taxas públicas, mas não é mercantil por não estar sujeita ao jogo do mercado. Um outro exemplo é o que chamamos de economia doméstica, na qual circula o dinheiro, mas que não visa ao lucro, ou, então, a economia solidária que é baseada em trocas de serviços e ações coletivas solidárias, não mercantis (Laville, 2002).

Essa idéia de pluralidade é também compartilhada por Alain Caillé e Ahme Insel, mas numa perspectiva diferente daquela dos simpatizantes do *Manifesto*. Para esses autores, o principal efeito da globalização foi sabotar os mecanismos de regulamentação e de solidariedade nacionais, abrindo caminho para a perda de visibilidade pública dos

limites, separando ação econômica legal e ação econômica ilegal. Na sua crítica aos efeitos perversos da globalização, Caillé e Insel propõem como hipótese fundamental a separação entre internacionalização e globalização. A internacionalização seria entendida como um fenômeno que preserva a regulamentação do Estado nacional, enquanto a globalização seria vista como um fenômeno que a destrói. Dessa forma, o fenômeno de internacionalização deveria ser visto como positivo, na medida em que desperta entre as pessoas a consciência de ser parte de uma comunidade com um destino planetário que não nega suas identidades históricas. Diferentemente, a globalização ou, na versão francesa, a mundialização<sup>6</sup>, deveria ser interpretada como negativa, porque produziria a desregulamentação dos sistemas culturais e políticos, especialmente aqueles dos Estados nacionais, sem substituí-los por qualquer regulação alternativa eficiente.

Em meu ensaio sobre a ambivalência da globalização, citado acima, também procuro dar ênfase ao tema da regulamentação política do processo global. Proponho que a desregulamentação do sistema do Estado nacional, nas últimas duas décadas, ocorreu como resultado do colapso do equilíbrio precário entre três modelos institucionais de modernidade: o do Mercado, o do Estado, e o da Comunidade-Nação. Do meu ponto de vista, o colapso do conceito de modernidade nacional, especialmente nos espaços periféricos, revela a crescente influência do Mercado na fragmentação da formação da identidade individual e coletiva, em detrimento do papel antes ocupado pelo Estado e pela Comunidade-Nação (Martins, 2001: 111). Contudo, ao fragmentar as antigas referências simbólicas e culturais, a globalização encontra seus limites como processo histórico. Tais limites surgem de inevitáveis reações sociais e políticas antiutilitaristas, as quais vêm abrindo perspectivas inovadoras para a crítica intelectual, permitindo que os movimentos sociais reconheçam a face fetichista da globalização. No próprio movimento de reação, observamos a emergência de oportunidades práticas apropriadas pelos atores periféricos, tal como o Fórum Social Mundial, voltadas contra as novas formas de dominação do poder imperialista no contexto planetário.

Essa proposição crítica encontra eco em autores renomados como, por exemplo, Edgar Morin, que em diferentes trabalhos – mesmo sem fazer referência direta à idéia de ambivalência estrutural – reitera a importância de um duplo olhar sobre a globalização, que revele sua ambivalência. Em ensaio recente, publicado em edição especial da *Revue du MAUSS*, Morin afirma que a globalização operou, na década de

---

6 Os intelectuais franceses consideram que a palavra *mundialização* é mais apropriada que *globalização*, por permitir evidenciar mais claramente os determinantes históricos e culturais.

noventa, uma mundialização técnico-econômica importante, ao mesmo tempo em que favoreceu uma outra mundialização – certamente inacabada e vulnerável –, mas de caráter humanista e democrático; essa última seria atingida pelas seqüelas do colonialismo, pelas graves desigualdades e pela expansão desenfreada dos lucros (Morin, 2002:43).

Numa perspectiva antiutilitarista, podemos dizer que o avanço da crítica teórica passa pela importância de compreender que a lógica mercantil não apenas possui uma natureza diversa daquela burocrático-legal (própria do Estado) e daquela associativa e civil (própria da sociedade civil), mas que tal diversidade contém uma ambivalência constituinte, que é própria dos sistemas complexos. O que preocupa, portanto, não é a ambivalência, mas os processos fragmentadores e contraditórios que vêm se multiplicando na esteira da expansão da lógica mercantil sobre espaços antes reservados para a regulamentação estatal, ou que deveriam ser próprios da regulamentação cívica e associativa. Quando o mercado se introduz em espaços regulatórios da vida social, tradicionalmente regidos por outras lógicas, como são os casos do Estado e da sociedade civil, a ambivalência aparece como um fenômeno negativo.

No lado contrário, o reconhecimento da ambivalência como uma disposição afirmativa deve pressupor um pensamento complexo que repense a globalização como produto da multiplicidade de lógicas que estão simultaneamente presentes na organização da ação social, tanto no cotidiano (família, vizinhança, etc.), quanto em sistemas formais e funcionais (partidos, companhias, igrejas, universidades, etc.). Entre o conjunto de lógicas ou de padrões tendenciosos de ação humana, devem ser registradas, particularmente no que diz respeito ao tema tratado, as lógicas legal-redistributivistas, que legitimam o Estado; a utilitário-mercantil, que legitima o mercado; e a social-associacionista, que legitima a sociedade civil.

Sob essa perspectiva de análise, a uniformização do mundo pela via da mercantilização pressupõe uma experiência perigosa de disfuncionalização em que o espaço de convivência de lógicas diferentes (cada uma delas com função específica na organização sistêmica da sociedade), é desrespeitado pela excessiva influência de uma das esferas, o Mercado, sobre o conjunto, gerando processos anômicos incontroláveis: desemprego, violência, novas endemias e epidemias etc. Desse ponto de vista, o *Manifesto do Pós-Desenvolvimento* contém um aviso importante sobre o valor histórico da luta intelectual que necessita ser implacavelmente empreendida contra esse processo anômico, o qual chamou atenção de Durkheim, há mais de cem anos, quando escreveu o segundo prefácio *Da divisão do Trabalho Social* (Durkheim, 1999).

Existe uma explicação simples por trás do efeito disfuncional da globalização. É que a introdução generalizada da economia utilitarista

nas esferas da vida social tende a desfazer todos os laços de solidariedade primários, dado que o objetivo do mercado não é gerar o bem-estar, mas apenas o lucro. Emile Durkheim corretamente observou que a vida econômica, quando abandonada a si própria, é geradora de efeitos anômicos que estão na raiz de todos os conflitos e desordens. Por essa razão, propôs que a vida econômica deve ser regulada em favor da solidariedade coletiva (Durkheim, 1999: VI-VII). De fato, o que o fundador da sociologia francesa pretendeu dizer é que o imperativo de ampliação dos ganhos econômicos implica necessariamente a redução no número de empregos e, como consequência, desorganização da vida social. De uma perspectiva similar, Robert Castel lembra que a propriedade social surgiu como uma resposta da sociedade moderna à propriedade privada, impondo limites concretos à expansão dos proprietários e reabilitando os não-proprietários (Castel, 2001). Tal solidariedade entre não-proprietários continua na ordem do dia num mundo que valoriza prioritariamente a “propriedade privada” e o indivíduo egoísta em prejuízo da propriedade social.

#### PERSPECTIVAS DE UMA SOCIEDADE-MUNDO GOVERNADA PELA HIBRIDIZAÇÃO DA POLÍTICA

A partir das questões levantadas neste capítulo, gostaria de lembrar ao leitor a importância de se aprofundar no entendimento dos significados do termo antiglobalização, com vistas a fazer emergir novas cadeias de significação do movimento de planetarização das atividades humanas.

No documento escrito para orientar a realização do Seminário sobre Estado e Pobreza, que ocorreu na cidade de Recife (Brasil), em 2003, Braathen e Dean sugeriram que a discussão intelectual sobre o tema tende a ser organizada em torno de duas principais idéias: da hostilidade ao papel do Estado na redução da pobreza, e do crescimento das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com a verificação do aumento da exploração e da corrupção das elites estatais no mundo em desenvolvimento (Braathen e Dean, 2003: 1-2). Se tal pensamento oferece alguns elementos importantes para o entendimento das reações correntes, penso que ele poderia ser aperfeiçoado para incluir os novos desafios teóricos e práticos surgidos com os recentes eventos mundiais.

Por exemplo, independentemente das consequências práticas para a geopolítica mundial, a guerra contra o Iraque já impôs um contexto de insegurança e medo na imaginação coletiva do século XXI, que merece uma longa reflexão pelas suas repercussões políticas negativas para a ordem planetária. Pode-se, por exemplo, lembrar que a desregulamentação política e institucional promovida pela globalização econômica, recentemente, após o 11 de setembro, não apenas ampliou o fosso entre países ricos e pobres, mas também alargou as diferenças de poder

no próprio bloco dos países ricos. Temos, hoje, um quadro geopolítico complicado. O divisor de águas é dado pelos Estados Unidos que tendem a afirmar uma posição de força unilateral. Assumindo uma postura nitidamente defensiva, os demais países ricos resistem, com dificuldade, às pressões mercantilistas apoiadas pela grande potência hegemônica e voltadas para desregularizar crescentemente as atividades econômicas, sem que tais pressões considerem seriamente os efeitos desestabilizadores dessa regulamentação sobre o trabalho e sobre o emprego. Nesse contexto, a criação de uma gestão da política global que seja alternativa ao poder imperial norte-americano torna-se tarefa muito árdua.

Sob a perspectiva em que estamos aqui trabalhando, podemos propor que a definição de globalização utilizada por Braathen e Dean apresenta algumas limitações que precisam ser discutidas. Ou seja, ao propor que as correntes antiglobalização “seriam céticas, senão hostis quanto ao papel do Estado na redução da pobreza”, esses autores estão apenas salientando um lado do debate teórico. No meu entender, se existem de fato correntes de pensamento que se enquadram nessa perspectiva de uma frente antiglobalização e antiestatista – e a do pós-desenvolvimento pode ser classificada como uma delas –, existem, porém, paralelamente, outras posições teóricas que entendem a necessidade de preservar o papel do Estado, mesmo que tal papel deva ser revisto à luz da globalização. Algumas análises avançam, a meu ver, numa crítica conseqüente à globalização, sem descartar, portanto, a importância de valorizar o imperativo de uma nova regulamentação política para o sistema mundial e para os sistemas nacionais e locais.

Em geral, as teorias defensoras da antiglobalização sustentam uma posição válida: que o monopólio das decisões legítimas, que caracteriza o papel do Estado, caiu por terra vinte anos atrás, e que, atualmente, ninguém é capaz de dizer quem realmente decide o quê. Conseqüentemente, a idéia de sociedade global permanece ilusória, porque o único poder mundial em condições de oferecer alguma administração viável (Estados Unidos), está mais ocupado com seus próprios interesses econômicos e com a questão da segurança militar e estratégica do que com animar a emergência de uma cidadania mundial plural e democrática. Sendo assim, Christian Chavagneux, editor da *Revue d'Economie Politique*, publicada na França, sugere o que me parece ser a questão principal para avançar no debate que ele sintetiza com a seguinte questão: quem detém bastante poder no momento para fixar as regras do jogo político e social da globalização econômica? O autor sugere quatro linhas de respostas: a primeira defende a idéia de que o poder regulatório passou do Estado para a Sociedade Civil e Associações. Contudo, essa resposta – que dá forma ao pensamento pós-desenvolvimentista sustentado pelos simpatizantes do *Manifesto do Pós-Desenvolvimento* –, não é empiricamente verificável em qualquer parte do mundo, especialmente no Terceiro Mundo,

onde a vida social e econômica continua a depender largamente do poder interventor do Estado. Ademais, embora as organizações da Sociedade Civil, tais como as ONGs, tenham ganhado peso efetivo nos anos recentes, elas ainda estão longe de se apresentarem como alternativas potenciais efetivas do Estado.

A segunda resposta contesta a idéia de que os Estados nacionais teriam perdido sua força. Tal argumento parece desconhecer que a lógica neoliberal enfraqueceu a capacidade intervencionista dos Estados, mesmo admitindo que eles continuem sendo, como foi mencionado acima, um dos recursos estratégicos para gerenciar os aspectos sociais da vida.

A terceira resposta sobre quem detém o poder eficaz no novo cenário mundial é mais refinada. Propõe estar acontecendo uma hibridização crescente entre Estado, setor privado e forças paraestatais, germinando, por conseguinte, um novo sistema político mundial.

A quarta alternativa preserva o termo hibridização, mas alarga o campo da análise com vistas a detectar a influência política de uma série de atores estatais e não-estatais (organizações internacionais, companhias multinacionais, ONGs, máfias, pesquisadores, etc.). Dando continuidade, o autor apresenta quatro conclusões provocativas: primeiramente, que a hegemonia dos Estados Unidos é incontestável; em segundo, que estamos observando a emergência de formas privadas de governo; em terceiro lugar, que as zonas de não-governança estão se expandindo; em quarto, o autor reivindica que o estado atual do mundo não é mais o resultado das estratégias deliberadas de grupos localizados (Chavegneux, 2002).

Apesar desta noção de hibridização parecer bastante oportuna, concordamos com Caillé em relação ao fato de que ela deixa outra questão não respondida, que pode ser resumida na questão seguinte: em nome de quem ou de quê os atores virtuosos de uma governança mundial híbrida (instituições internacionais, ONGs e Estados) se sentiriam motivados a tentar desregular a globalização ultraliberal? Essa é uma pergunta sem respostas simples. E mesmo que não lhe tenhamos uma resposta pronta, tendemos a concordar com Caillé (2002: 16), quando afirma que, mais que apontar para a dissolução do político num universo asséptico, devemos nos centrar no trabalho de reconstituição de conjuntos políticos cultural e politicamente significativos de modo a desfazer a distorção crescente entre a escala da economia e aquela da política.

Finalmente, acredito que um desafio similar deve ser estendido aos três níveis da análise propostos por Braathen e por Dean (2003): o supranacional, o nacional e o subnacional. Entretanto, para que esse desafio não permaneça limitado ao plano abstrato, a atenção deve ser dirigida à vida cotidiana e ao campo da sociedade civil associativa, lugares propícios para a criação de novas formas sociais e de novas mobilizações coletivas.

## BIBLIOGRAFIA

- Boron, Atilio (2002) *Império & Imperialismo: uma leitura crítica de Michael Hardt e Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).
- Braathen, Einar e Dean, Hartley (2003) “Antiglobalização e antiestatismo: desafios emergentes ao papel do Estado na redução da pobreza”, documento básico do Seminário Internacional, *O papel do Estado no combate à pobreza*, CLACSO/CROP/FJN (Recife).
- Caillé, A. et Insel, A. “Quelle autre mondialisation?”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.
- Caillé, Alain (2002) “Introdução”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.
- Castel, Robert e Haroche, Claudine (2001) *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l'individu moderne* (Paris: Fayard).
- Cercle F. Partant. (2002) “Manifeste du réseau européen pour un après-développement (READ)”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.
- Chavagneux, Christian (2002) “Une maîtrise politique de la mondialisation économique”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.
- Derrida, J. (1967) *L'écriture et la différence* (Paris: Editions du Seuil).
- Durkheim, E. (1999) *Da divisão do trabalho social* (São Paulo: Martins Fontes).
- Hardt, M. e Negri, A. (2000) *Empire* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Laville, Jean-Louis (2002) “Economia solidária, a perspectiva européia”, in *Revista Sociedade e Estado: Dádiva e solidariedades urbanas* (organizadores: Brasilmar Nunes e Paulo Henrique Martins) (Brasília: UNB).
- Latouche, Serge (2002) “D'autres mondes sont possibles, par une autre mondialisation”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.
- Martins, Paulo Henrique. (2001) “Imagens ambivalentes da globalização” in *Revista Estudos de Sociologia*, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFPE Recife.
- Mauss, M. (1950) *Sociologie e anthropologie* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Morin, Edgar. (2002) “Au-delà de la globalisation et du développement, société-monde ou empire-monde?”, in *Revue du MAUUS: quelle autre mondialisation?* La Découverte/Mauss, No. 20, Paris.



VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGÓN\*

## A ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA E A ABERTURA EDUCACIONAL NA GUATEMALA DO PÓS-GUERRA

### O CONFLITO ARMADO, SUAS CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS

#### A TENTATIVA DEMOCRATIZADORA E A INTERVENÇÃO NORTE-AMERICANA

A Guatemala, país centro-americano que, durante a época colonial, funcionou como centro político e econômico da região, conquistou sua independência em 1821, como conseqüência da tentativa dos setores conservadores e antidemocráticos da até então província espanhola de manter os benefícios do controle do aparelho estatal, o que teria sido difícil, se houvessem aceitado pertencer a uma Espanha que, pela força do avanço das idéias liberais na Europa e como conseqüência da aplicação final e tardia das Cortes de Cádiz (Álvarez Aragón, 2002a: 86), tentava pôr em marcha um modelo republicano.

O espírito conservador de suas elites fez com que todo o século XIX fosse um lento e tortuoso processo de incipientes aberturas e rudes golpes para voltar ao irretornável passado colonial. A economia e a política foram permanentes matérias de controle conservador, o que coíbia o surgimento de novos atores e novas tendências. Em 1871, tentou-se

\* Virgilio Aragón é Coordenador Acadêmico da Flacso Guatemala. Doutor em Sociologia e Estudos Comparados da América Latina (UnB, Brasil, 1993). Ex-professor da FE da UnB (1993-2000), da Flacso México (1986-1990), da UAM-A México (1986-1990) e da USAC, Guatemala, (1976-1982).

uma grande mudança quando setores imbuídos pela ideologia liberal, quiseram modernizar o Estado e sua sociedade. Pouco durou a tentativa e, em menos de vinte anos, os velhos oligarcas haviam retomado o controle do poder e das riquezas. Em 1898, Manuel Estrada Cabrera assumia o governo e, com ele, entronizava-se um período ditatorial que, durante todo o século XX, teria seguidores cada vez mais autoritários e intransigentes.

Se, nos anos coloniais, a economia se sustentou, como em quase todas as regiões da hoje América Latina, na extração de produtos agrícolas, o primeiro século da independência não seria distinto, com a diferença de que os mercados tornaram-se cada vez mais difíceis, e as necessidades internas, cada vez maiores. Se, na colônia, os produtos de exportação eram as tintas naturais – cochinhilha e anil –, o final do século XIX viveu o desenvolvimento da produção cafeeira, a mesma que, ainda agora, mais de cem anos depois da independência, representa a principal fonte de receita, sem que haja desenvolvido significativa modernização quanto ao cultivo e ao processamento (Cambranes, 1985).

Ao contrário de outros países, a permanência do pensamento conservador de cunho colonial neutralizou o esforço com vistas à industrialização. A exploração da mão-de-obra indígena no país permitiu que, ainda no período da revolução liberal, a solução para alcançar a estabilidade econômica fosse a distribuição de grandes extensões de terras entre os amigos do regime e o controle das massas indígenas e *mestiças* pobres como força de trabalho quase gratuita.

Sob esse modelo eminentemente oligárquico, as possibilidades de instauração de um processo de acumulação capitalista foram nulas. As elites sempre se aproveitaram dos apoios, concessões e regalias que o poder público lhes proporcionava, razão pela qual, em defesa de seus interesses, sempre estimularam, apoiaram e defenderam, de forma muitas vezes desesperada, os governos considerados os mais repressivos que o Continente já conheceu.

Em 1930, a ascensão de um novo governante foi vista pela classe média como “*uma possibilidade de liderança nova e progressista*” (Tischeler Visquerria; 2001: 198), capaz de retomar e revitalizar as idéias liberais do final do século XIX. O resultado, foi totalmente diferente. Quatorze anos depois, o poder oligárquico instalado estava em crise absoluta, significando “*a última fase do Estado liberal oligárquico na Guatemala (Idid)*”. Se, nas palavras do autocrata, “o povo da Guatemala não está preparado para a democracia e necessita de uma mão forte” (*Idid*: 212), os acontecimentos deflagrados em 1944 mostraram que a sociedade necessitava de novos espaços e novas formas de interação com o governo. Apesar dos esforços dos setores oligárquicos para evitá-lo, o triunfo insurrecional de 20 de outubro desse ano abria as portas para a construção de uma nova ordem política e social, embora, lamentavel-

mente, não chegasse a consolidar-se, uma vez que, como havia sucedido em outras oportunidades ao longo da história nacional, logo seria abortado, dessa vez, mediante um processo produzido e negociado nos escritórios do Departamento de Estado norte-americano.

O governo de Jacobo Árbenz (1951-1954) (Velázquez, 1994) constituiu uma proposta modernizadora nunca vista antes no país, que pretendia não só pôr-se em dia com as exigências das relações produtivas, mas também buscar uma distribuição de riqueza mais justa e adequada. A derrota desse projeto originou, como expressa Torres-Rivas (1998: 12), “uma reação violenta e prolongada da sociedade guatemalteca”, conduzindo ao que ele chama de a “crise conjuntural do poder reacionário”. O esforço para alcançar o desenvolvimento capitalista numa sociedade dominada por poderes oligárquicos e grupos foi simplesmente anulado.

Mas, os avanços alcançados fizeram com que as tentativas de retornar ao passado não se convertessem em realidade, vindo a produzir o que, em palavras desse mesmo autor, seria uma “crise política conjuntural” (*Idid*), construída, fundamentalmente, nas dificuldades de reprodução, tanto do sistema econômico como político. Como afirma aquele autor, foi notória, nos anos seguintes, a dificuldade que os grupos militares/civis “enfrentaram para restabelecer a ordem política estável que exigia a Guerra Fria”.

É diante dessas dificuldades que os militares, convencidos de sua missão salvadora e controladora do poder público, chegam ao poder amparados em justificativas ideológicas e culturais que competiam com as visões e condições da Guerra Fria. O medo da democracia, a incapacidade política para entender as exigências do mundo atual conduziram os grupos militares e seus aliados, a oligarquia nacional e o poder político norte-americano, a dificultarem todo e qualquer esforço liberalizador, ainda que em detrimento da modernização do processo econômico. Enquanto os primeiros mantinham a ordem a sangue e fogo, as oligarquias continuavam extraíndo da terra e de seus trabalhadores toda a riqueza possível sem maiores esforços. Logo os militares descobriram que podiam, também, controlar o poder econômico, razão por que, de aliados da oligarquia, passaram a fazer parte dela, convertendo o jogo político em simples processo de alternância de grupos militares aliados, marginalizando e perseguindo todo aquele que defendesse alguma proposta minimamente democrática.

## A POBREZA INDÍGENA COMO SINTOMA PERMANENTE DE EXCLUSÃO

Definir a pobreza é uma tarefa difícil, pois, dependendo da perspectiva teórica a partir da qual seja observada, assim como do alcance que se lhe queira dar, os indicadores, processos e características podem ser muitos

e diferentes. O certo é que, na atualidade, já não pode ser considerada simplesmente como um problema meramente econômico. Dessa forma, atualmente, mais que falar de pobreza genericamente e a partir de propostas como as do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), começa-se a usar o conceito *pobreza humana*, que, além de considerar as variáveis essencialmente econômicas e monetárias, leva em conta questões sociais como escolaridade, saúde e emprego.

Se a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) define os pobres como os que não podem adquirir a cesta básica de alimentos, a proposta do PNUD vai além e considera as questões subjetivas da pobreza, isto é, se as pessoas se consideram pobres ou não pobres.

Pierre Salama (1999: 137) propõe, por exemplo, que o indicador de pobreza seja entendido como “indiretamente proporcional ao nível médio de renda *per capita* e diretamente proporcional ao grau de desigualdade de sua distribuição”. Esta noção, permite-nos comparar aspectos individuais – renda *per capita* –, com características macrosociais – como o nível de desigualdade da distribuição dessa renda. Daí, em sociedades mais polarizadas em sua distribuição, como é o caso da Guatemala, a pobreza é muito mais aguda, mais generalizada do que naquelas em que as diferenças de distribuição são menores<sup>1</sup>.

Mas, enquanto o dado quantitativo principalmente relacionado à renda econômica, é o mais transparente e direto para analisar o problema da pobreza, suas explicações não apenas são mais amplas e gerais, mas também tendem a reduzir o problema a aspectos meramente econômicos. Tais idéias desconsideram aquelas rendas não monetárias, o que conduz, em muitos casos, a subestimar a pobreza, especialmente nos países onde, por suas próprias características estruturais, esse tipo de renda pode ser significativo para o total da população e diferenciado de maneira inversa quanto às rendas monetárias.

Se, em alguns contextos, a pobreza pode ser considerada como um problema recente, em outros, é uma questão historicamente não resolvida. Assim, embora a pobreza, em termos mundiais, nos últimos vinte anos, tenha sido reduzida, nas regiões historicamente pobres, como África e América Latina, a situação tem sido inversa (Salama, 1999: 162).

---

<sup>1</sup> Os cálculos da pobreza, baseados na renda, têm avançado na construção de instrumentos de medição que, como o coeficiente de Gini, permitem observar, de maneira relativamente clara, quão desiguais são sociedades determinadas em tempos determinados. Não obstante sua capacidade explicativa, esse índice, como o próprio Salama assinala (*Ibid*), oculta as diferenças intrínsecas que possam existir em grupos de renda distintos, além do que, ao ser global, oculta as diferenças regionais e locais. Para resolver parte dessas dificuldades, existem outros instrumentos de medição, tal é o caso do índice de Theil, que permite medir as diferenças considerando a incidência de um ou outro fator (educação, emprego, etc.).

No caso guatemalteco, conforme um trabalho empírico que teve como objetivo comparar vários municípios do país (Lopes, 1999: 9), “a pobreza não é um fenômeno conjuntural que surge e desaparece em função de certos fatores circunstanciais [...] sua persistência no curso histórico-social e a amplitude que tem apresentado nas últimas décadas sugerem” que ela é parte inerente ao modelo econômico até agora vivido no país, e mais ainda, tudo parece indicar que, segundo esse modelo, a pobreza na qual têm vivido, historicamente, vários setores da sociedade guatemalteca é um aspecto fundamental e funcional desse modelo.

A história do país é a história da pobreza e da miséria. A renda produzida pelo setor agrícola, que em alguns momentos tentou transformar-se em industrial exportador, não amenizou a miséria da população, fundamentalmente dos grupos indígenas, os quais, desde a chegada dos conquistadores, foram obrigados a empregar sua força de trabalho e dedicação ao enriquecimento dos vencedores. O predomínio de um modelo tradicional de produção que se caracteriza pela concentração de terras férteis em poucas mãos, práticas de cultivo, pouco ou nada mecanizadas, contratação de mão-de-obra barata na agricultura intensiva e extensiva de produtos tradicionais impedem o desenvolvimento rural, conduzindo à permanência de condições precárias para a massa de trabalhadores do campo.

Os indígenas guatemaltecos sempre foram a força de trabalho sobre a qual construiu-se a riqueza. Proibidos, como grupo social, de assumir o controle do seu destino, a fome e a miséria têm sido as marcas que os identificam. Toda a sua riqueza cultural e social foi esmagada, o que os obrigou a “mudar” suas crenças e práticas, adotando as do mundo cristão ocidental a cujos benefícios materiais não tiveram direito.

Se, após a conquista, como assinala Pinto (1996: 10), os grupos indígenas não conseguiram criar uma estratégia comum para enfrentar o invasor, sucumbindo diante da tecnologia militar e das novas doenças, vendo destruído, em suas principais cidades, seu sistema político, o novo sistema econômico que lhes foi imposto deixou-lhes apenas a opção da vassalagem, e como não houvesse explorações minerais em larga escala, foram obrigados a trabalhar na agricultura, fosse em pequenas extensões de terra empobrecidas usadas na agricultura de subsistência, fosse como mão-de-obra gratuita para a manutenção da nova ordem. É nesse processo que, segundo Martínez Peláez (1975), surge e é construída a categoria *índio*, como o sujeito social explorado ao longo da história nacional.

O uso de um idioma aborígine, em muitos casos, como único instrumento de comunicação, tem sido, durante anos, a variável mais direta para identificar uma pessoa pertencente a uma das etnias autóct-

tones. Embora se contabilizem 21 grupos<sup>2</sup> que, atualmente, se consideram de origem maia e, segundo informações do censo de 1994, constituem 42,4% da população total do país, dados que devem ser vistos com certa reserva, pois, não só se mostram inconsistentes, se comparados a outros levantamentos<sup>3</sup>, como também o seu uso para auto-identificação exige reservas quanto às proporções reais de população indígena no país. Assim, os percentuais podem ser mais ou menos elevados, dependendo dos indicadores usados para definir essa etnicidade. Não obstante esta situação, resta evidente que os problemas e dificuldades na comunicação fazem com que bom número dos habitantes do país viva à margem, não só dessa tecnologia, mas também dos bens mais simples e comuns, como, por exemplo, a alfabetização, considerando especialmente que os integrantes dos grupos numericamente menos significativos são os que vivem em maior isolamento e desvantagem<sup>4</sup>.

Durante toda a história do país, os indígenas não só foram explorados, mas também marginalizados. Os povoados onde foram confinados multiplicaram-se rapidamente, havendo agora municípios nos quais, predominando a população indígena, também reina a pobreza. Não obstante, deve-se esclarecer que tal situação não é exclusiva da população indígena: nos municípios marcadamente rurais onde os mestiços são maioria, a pobreza é seu estigma, pelo que a ruralidade é a variável mais diretamente associada àquela condição. Sendo a população indígena majoritariamente rural, é válido afirmar que a pobreza é mais severa neste setor da sociedade guatemalteca. Estatisticamente, os dados confirmam a afirmação anterior: segundo a SEGEPLAN (2001: 12), no biênio 1998/99, a pobreza atingia 57% da população do país, estando

---

2 Para maior clareza da suposta distribuição da população indígena, ver Anexo 1, Quadro Guatemala, Proporção de população indígena segundo censo de 1994. Além disso, existem outros dois grupos afro-americanos, os Garífunas e os Xincas, de peso populacional muito menor.

3 Os dados do Censo de 1994 situam em 42% o número de pessoas que se identificam como indígenas. Não obstante, a Pesquisa Nacional de Rendas e Despesas Familiares 1998/99 eleva esse percentual para 48% (SNUG, 1999: 129). As cifras anteriores fazem supor um crescimento de 6% da população indígena em apenas quatro anos, mostrando a dificuldade tanto no tratamento comparativo entre censos e pesquisas, como na tentativa de identificar cidadãos como membros de um grupo étnico determinado. Tanto questões estatísticas como as propriamente orientadas para a assunção da identidade indígena poderiam estar por trás dessas diferenças, mas também pode-se supor certa irresponsabilidade no levantamento dos dados.

4 32,8% da população do país constituem-se de quatro etnias diferentes, sendo a K'iche a majoritária, com 12,7%. A isto deve-se adicionar que, enquanto esses quatro grupos estão próximos a centros urbanos, onde representam a maioria da população, isso não ocorre no caso dos demais. Cidades como Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché e Totonicapán, com categoria de capitais departamentais, são centros de alta representação K'iche'; San Marcos é dos Mam; Cobán, dos Q'echi' e Chinaltenango, dos Kaqchiqueles, grupo este que, além disso, é o que geograficamente fica mais próximo da capital do país.

74% do total dos indígenas nessa situação, afetando 75% dos habitantes das áreas rurais. Isso significa que a pobreza, na Guatemala, como tem sido desde a chegada dos conquistadores, é indígena-rural.

Dois anos depois, em 2000, segundo dados da Pesquisa Nacional de Condições de Vida (INE/ENCOVI, 2000), 56% da população viviam em condições de pobreza. Embora, conforme documentos recentes, a pobreza tenha sido reduzida em aproximadamente 6% em onze anos, a diminuição é mínima, considerando a taxa de crescimento nesse mesmo período. Além do que, apesar dos ajustes que possam ser feitos nos dados obtidos, as informações prévias para o ano 2000 foram construídas de maneira distinta.

Embora seja possível aceitar certa diminuição percentual do número de guatemaltecos pobres, esses mesmos dados oferecem uma informação alarmante: quase 80% deles são pobres crônicos, estando, além disso, outros 10% da população total em condições de vulnerabilidade com relação à pobreza, o que, em outras palavras, significa que estão em processo de empobrecimento. Tudo parece indicar que as possibilidades dos pobres deixarem de sê-lo estão cada vez mais longe.

O estudo de López (1999) permite acrescentar que a pobreza é cada vez maior naqueles lares onde o pai não é o provedor da família, o que indica a marginalização e segregação que as mães sofrem no mercado de trabalho. Se acrescentarmos que a ruralidade é parte inerente do fenômeno da pobreza guatemalteca, pois mais de 81% dos pobres e 93% dos extremamente pobres vivem no campo, é válido concluir, neste sentido, que as mães solteiras da área rural e indígenas são as que mais diretamente compõem, junto com suas famílias, os bolsões de pobreza deste país.

Para tornar mais complexo o quadro, conclui-se que a maneira pela qual os diversos contingentes sociais assumem a pobreza pode ser bem diferente. Diante de condições semelhantes de falta de renda, grupos distintos podem considerar satisfeitas ou insatisfeitas determinadas necessidades. E mais: o que, para alguns, é uma necessidade básica, como, por exemplo, escolaridade ou saúde, para outros, não o será tanto. Assim, os fatores subjetivos na interpretação grupal da pobreza poderão tornar mais aguda e dramática a vulnerabilidade de determinados setores sociais, pois os mecanismos que os diferentes grupos possam utilizar para mitigar sua pobreza podem não estar resolvendo suas necessidades básicas.

## A QUESTÃO EDUCACIONAL COMO INDICADOR DE POBREZA

Segundo muitas posições e marcos teóricos, a pobreza é associada, de forma direta e causal, às questões educacionais. É muito comum escutar que a superação da pobreza tem como condição inicial a maior capacitação e escolarização da sociedade. A teoria do capital humano

(Schultz, 1960 e 1963; Psacharopoulos, 1988; Hanuschek, 1986), como ressalta Torres (1998: 27), sustentou que “a expansão escolar fomenta o crescimento econômico”, pelo que o Estado, ao empregar recursos na educação estaria fazendo um investimento recuperável em médio prazo. Em termos simples, pode-se dizer que, para os formuladores dessa teoria, “qualquer trabalhador pode romper com sua condição social de origem e ascender de status somente ao aumentar o investimento em anos de estudo” (Gil Villa, 1994: 53). As críticas são muitas: Thurow (*apud* Gil Villa, 1994: 54), por exemplo, questiona a tese ao demonstrar que, na própria sociedade norte-americana de pós-guerra, embora se tenha evoluído muito no que se refere a uma distribuição mais igualitária da educação, isto não ocorreu em relação à renda. Nas ciências sociais, trabalhos como os de Boudon (1973) têm mostrado que a suposta ascensão social não é tão simples, e os investimentos realizados em educação não se traduzem, necessariamente, em mudanças estruturais, socialmente falando. Outros autores, como Bourdieu, partindo de outras perspectivas teóricas, também demonstraram que a questão escolar é mais social que econômica e que, apesar dos investimentos públicos, a escola por si mesma não rompe com as desigualdades, mas, pelo contrário, contribui para reforçá-las. Assim, se as afirmações teóricas podem ser variadas, o fato generalizado é que existem grandes diferenças salariais entre indivíduos com semelhante e até idêntica escolarização, conduzindo a que a escolaridade seja mais uma “necessidade defensiva”, como afirma Thurow (*Ib.*), uma vez que, na prática, os cidadãos investem em educação mais para proteger seu espaço no mercado do que para avançar nele.

Não obstante o que foi afirmado anteriormente, e como também assinala Torres (2001: 28), “está claro que o Estado, através da política pública e dos gastos públicos, contribui muito para facilitar as vinculações entre o sistema educacional e a economia”, ao que se pode acrescentar que, nas questões vinculadas à pobreza, o aumento da escolaridade pode associar-se a processos que levem à sua redução.

Na Guatemala, a situação escolar tem sido sempre deficitária, e segundo algumas informações (INE/ENCOVI, 2000), apenas aproximadamente 11% das crianças em idade pré-escolar (4-6 anos) são contempladas com educação nesse nível; 68% das que têm idades entre 7 e 12 anos o são pela educação primária; e 18% das compreendidas entre 13 e 18 anos freqüentam instituições de educação secundária. Os dados não são suficientemente precisos, mas permitem-nos ter uma idéia do déficit escolar com o qual se defronta a sociedade guatemalteca. A crise é ainda maior se considerarmos que a infra-estrutura escolar foi totalmente abandonada, e não há esforços sérios no sentido de dar às crianças as condições mínimas para desenvolver uma atividade educacional adequada. No que se refere à renda, esses mesmos levantamentos mostram que não há diferenças significativas entre os que têm baixa escolaridade e

os que concluíram a educação primária. As diferenças somente são perceptíveis quando se comparam grupos com escolaridade nula com os que concluíram a educação média. O caso guatemalteco é muito mais complicado que em outros países, e, como as críticas à teoria do capital humano mostram, as diferenças de renda e condições de trabalho relacionam-se mais às origens étnicas e sociais dos indivíduos que à sua formação escolar.

Nesse sentido, as diferenças étnicas saltam enormemente à vista, e a escola foi e continua sendo um espaço de reprodução do “pensamento mestiço” (termo usado na Guatemala para identificar aqueles que não se reconhecem como descendentes diretos dos antigos habitantes do país), perpetuador das diferenças étnico-sociais. Embora, nos últimos tempos, se comece a falar de educação intercultural e os Acordos de Paz insistam na educação bilíngüe intercultural, esta ainda não está delineada de maneira que as distorções produzidas pelas grandes discrepâncias econômico-sociais possam ser superadas pelas novas gerações.

Como se pode ver no quadro 1, conforme dados do Ministério de Educação, na Guatemala existem 14.058 escolas primárias, das quais apenas 9,5% são urbanas e os 90,5% restantes são rurais. Não obstante, as primeiras atendem a 25,3% do total de crianças matriculadas, o que indica as condições de superlotação e abandono em que se encontram as crianças dos grandes centros urbanos. Além disso, se considerarmos que é na zona rural onde se concentra o maior número de crianças indígenas, as quais muitas vezes não falam o castelhano quando ingressam na escola primária, a situação escolar parece muito mais crítica, levando-se em conta que apenas 15% das crianças matriculadas têm condições de iniciar sua educação em escolas onde, de alguma forma, suas questões culturais são respeitadas<sup>5</sup>.

Quadro 1  
Número de escolas e alunos conforme tipo e área

Tipo de escola	Total Escolas	% Escolas	Total Alunos	% Alunos
Rural Bilíngüe	3.519	25,0	10.102	0,59
Rural Monolíngüe	9.201	65,5	433.566	25,71
Urbana Bilíngüe	41	0,3	256.380	14,91
Urbana Monolíngüe	1.297	9,2	1.019.679	59,29
<b>Total</b>	<b>14.058</b>	<b>100</b>	<b>1.719.727</b>	<b>100</b>

5 A proposta da educação bilíngüe ainda é muito rudimentar, e mais do que promover a interculturalidade, o que se pretende é ensinar leitura e escrita em língua materna, sem que exista um investimento significativo na produção de textos, revistas e livros nos idiomas indígenas. Os livros de texto apenas existem em duas das quatro línguas predominantes.

Nos últimos anos, sob a suposta descentralização e o estímulo à participação dos pais de família, criou-se um subsistema de educação primária pública que, negando aos docentes todo direito ao trabalho, deixa nas mãos daqueles pais a contratação e remoção dos docentes, permitindo que instituições privadas – supostas ONGs – assumam a administração indireta dos recursos destinados a estas escolas. Esse programa tem merecido referências laudatórias da parte de instituições financeiras, como o Banco Mundial<sup>6</sup>.

Em termos de respeito e estímulo à diversidade cultural que o país possui, pouco ou quase nada se avançou, pois, embora haja alguns esforços com vista à produção de textos e materiais bilíngües, estes são escassos, insuficientes para as três das quatro línguas mais faladas. O analfabetismo, predominante entre os grupos rurais-indígenas, embora reconhecido oficialmente na ordem de 31% da população adulta total do país, pode ser bem maior; considerando que os levantamentos baseiam-se na informação dos entrevistados, e muitos deles se consideram alfabetizados pelo simples fato de saberem escrever seu nome. O atual governo assumiu o compromisso de reduzir o analfabetismo de maneira significativa, questionando as cifras da administração anterior sobre o tema sem, para isso, realizar novas medições ou observações, pelo que seus dados são tão duvidosos como os até agora divulgados. Impôs, ainda, uma grande campanha de alfabetização, obrigando todos os jovens de nível médio a atuarem como educadores, durante o ano letivo, sem treiná-los e sem estimulá-los significativamente. Assim, a campanha fracassou completamente, pois, sendo o analfabetismo um fenômeno caracteristicamente rural, os jovens alfabetizadores não tiveram condições de atuar onde o problema era agudo. Tendo durado três anos, foi considerada fraudulenta e demagógica.

Se a pobreza atinge a maioria das populações rurais indígenas, a falta de cobertura escolar e sua baixa qualidade concentram-se, também, nessas áreas, contribuindo cada vez mais para a consolidação de um cenário social em que, embora se modifiquem os discursos, a visível exclusão dos mais pobres continua a ocorrer como prática política. No ano 2000, enquanto 84% das crianças não indígenas (mestiças) foram supostamente contempladas com a educação primária, apenas 75% das crianças indígenas o haviam conseguido, sendo a K'aqchiquel a etnia com maior índice de cobertura (77%)<sup>7</sup>. A ruralidade tem, novamente,

---

6 O modelo, chamado de PRONADE, tem sido estimulado na área rural e, embora tenha logrado ampliar a cobertura, não tem sido avaliado no que diz respeito à sua eficiência referente à qualidade da aprendizagem

7 Das quatro etnias mais numerosas, a Q'eqchi' é a que possui menor cobertura escolar, 59%, o que a identifica como a menos atendida e mais marginalizada.

muito a ver com o indígena, pois a cobertura total da zona rural era de 75%, isto é, menor que o total do país – 79% – e a mesma proporção que a da população indígena<sup>8</sup>.

Embora os dados de cobertura devam ser tomados com cautela, pois podem incluir distorções, a cifra mais significativa refere-se à repetência, que, como é de esperar, é muito mais alta nos dois primeiros anos da educação primária: da ordem de 22% no primeiro ano e de 14% no segundo, sendo que neste nível a grande maioria das crianças indígenas e rurais é obrigada a abandonar a escola dada sua desvantagem cultural e lingüística.

## MOBILIZAÇÃO DO MOVIMENTO REVOLUCIONÁRIO ARMADO

O quadro acima descrito não é novo. Ao contrário, tem sido uma constante na história do país. Assim, quando o projeto reformista de Jacobo Árbenz é derrotado e os militares não conseguem elaborar uma proposta viável, os setores sociais mais comprometidos com aquele projeto não têm perspectivas. Não obstante, o triunfo da revolução cubana, em 1959, abriu novas expectativas e esperanças, levando a supor que todo poder oligárquico e conservador poderia ser derrotado pela força das armas sem que, para isso, se levassem em conta outros fatores sociais internos nem a própria dinâmica do poder hegemônico norte-americano e sua conjuntura.

Após grandes mobilizações sociais que não conseguiram derubar o regime vigente, em 1962 surgem, na Guatemala, as primeiras tentativas de fazê-lo pelas armas. Embora as primeiras experiências sejam desastrosas, paulatinamente o movimento armado vai tomando força, de maneira que em meados da década de 1970, temos um movimento guerrilheiro significativamente ativo e beligerante (Álvarez Aragón, 2002b).

Embora o desenvolvimento do movimento insurrecional seja inegável, como afirma Torres-Rivas (1998: 39), “os registros documentais indicam claramente um descompasso entre a instalação apressada de um poder para combater a rebelião na Guatemala e o surgimento da própria insurgência”. O estabelecimento das democracias de fachada como parte do projeto contra-insurgente, foi simplesmente o artifício encontrado pelos militares para apropriar-se do poder e dele extrair seus benefícios. O fantasma do comunismo funcionou de tal maneira que, como se diz na Guatemala, “assustou-se com a esteira do morto”, o que, em outras palavras, significa que se criaram temores a situações e questões irrealis. Enquanto o movimento armado avançava, a contra-rebelião funcionou

---

8 INE/ENCOVI 2000. Deve-se considerar que esses dados de cobertura não se referem diretamente ao grupo de idade, o que torna mais do que provável que um amplo número dos matriculados seja de maiores de 12 anos.

mais para encorajar do que para lutar, utilizando todo o discurso contra-insurgente como simples justificativa do autoritarismo e corrupção que se impunham (Schirmer, 1999).

Enquanto os anos de 1970 podem ser vistos como o período em que as forças armadas se preparam, se consolidam no poder e eliminam qualquer oposição. É, também, aquela mesma década a fase durante a qual aquela força torna-se muito mais visível e beligerante, estabelecendo o “jogo da democracia”, processo através do qual as distintas facções que foram se formando no exército reinstalam-se no poder.

No que diz respeito à insurreição, o processo foi mais lento. Enquanto a década de 1960 pode ser considerada como a época da pré-história do movimento armado, carregada de romantismo e espontaneidade, o decênio seguinte qualifica-se como o período durante o qual as forças guerrilheiras se consolidam e profissionalizam-se em um processo que, embora aparentemente liderado pelo movimento revolucionário, na prática, foi simplesmente reativo às ações contra-insurgentes. Os guerrilheiros foram avançando em suas formas de luta e defesa de acordo com os golpes e pressões recebidos<sup>9</sup>.

Assim, não é falso afirmar que a guerra, afinal de contas, foi sendo imposta à sociedade guatemalteca como a única saída para o conflito social e político. Foram fechadas as portas da negociação política, do império da lei e de uma solução adequada e de longo prazo para suas grandes dificuldades econômicas. Os seqüestros, cada vez maiores e mais violentos, a estratégia de “terra arrasada”, a repressão e os assassinatos em via pública foram os pilares sobre os quais o projeto contra-insurgente consolidou-se, evitando, com essas práticas, qualquer movimento democrático e que os problemas socioeconômicos fossem claramente discutidos e enfrentados.

A cada quatro anos, desde os meados de 1960 até 1982, os militares se dedicaram a usufruir o poder, sem permitir que as forças civis se perfilassem como alternativa, impedindo, além disso, que o incipiente processo industrializador, iniciado na década de 1970, chegasse a bom termo. De igual brutalidade, e crueldade, foram os quase quatro anos de regimes militares de fato, durante os quais, embora se tentasse devolver o governo aos civis, o projeto contra-insurgente e seus principais pilares ideológicos não sofreram maior variação.

---

9 Enquanto na década de 1960, organizam-se forças guerrilheiras numa perspectiva claramente *foquista*, mas com visões de curto prazo (MR 13; FAR – rebeldes e FAR – revolucionárias), que eclodem e quase se desintegram ao final dessa década. Nos anos de 1970, dá-se o processo da reconstrução, consolidação e profissionalização do movimento insurgente (FAR – rebeldes, EGP e ORPA), que, nos primeiros anos da década seguinte, veria suas forças confinadas e reduzidas pela estratégia de *Terra arrasada* (Álvarez Aragón, 2002b).

É durante os anos de 1980, quando não só se produzem com maior intensidade as ações contra-insurgentes, considerando como inimigo qualquer cidadão/cidadã que não se dobrasse totalmente aos interesses da ditadura, mas também se esboça – sob a bandeira da contra-insurgência – todo um modelo econômico que tem no uso e domínio do erário público a fonte básica e central de enriquecimento. Eram convidados apenas aqueles que concordassem, abertamente, em compartilhar, tanto o assalto aos bens públicos, quanto apoiar o terrorismo de Estado como elemento fundamental da estratégia contra-insurgente, modelo que, por sua própria dinâmica, seus atores e significados, não poderia traduzir-se em benefícios para a maioria da população, mas, pelo contrário, mergulhar o país, cada vez mais, na miséria e na pobreza.

## DEMOCRATIZAÇÃO E ACORDOS DE PAZ

### A DERROTA ESTRATÉGICA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS

É nesse cenário e sob essas condições que o projeto insurrecional entra em crise, como também entra em crise, por outras razões, o projeto contra-insurgente. Enquanto aquele não pode manter-se num banho de sangue que choca os mais cruéis dos aliados militares externos, o modelo econômico assumido tampouco pode dar sustento à contra-insurgência, já que, sem um clima de relativa calma, os processos de acumulação tornam-se muito mais difíceis e lentos, mesmo em condições que, como as da Guatemala dos anos 1980, permitem a existência de uma força de trabalho excessivamente barata, mas incapaz de assumir processos produtivos relativamente complexos. O mercado interno perdeu o dinamismo mínimo necessário para impulsionar o crescimento, sendo o modelo contra-insurgente incapaz de reanimá-lo, pois o fantasma da guerra que deambulava por todo o país impedia qualquer esforço produtivo de médio ou longo prazo.

Por outro lado, as forças guerrilheiras, por sua vez, fundamentalmente depois dos golpes recebidos entre 1980 e 1984, já não podem ser consideradas capazes de derrotar o regime, mas, paradoxalmente, tampouco podem ser eliminadas, resultando no que em outro trabalho chamamos os jogos profissionais de guerra de soma zero (Álvarez Aragón, 2002b: 414). Os fatos de 1982 produziram o que, nas palavras de Hurtado (2002: 6), foi “uma nova derrota estratégica parcial do movimento guerrilheiro, da qual, em alguns aspectos, não se pôde recuperar jamais”. A guerrilha “perdeu contato com amplas bases de apoio, viu-se obrigada a retirar-se do terreno e passar a uma fase defensiva, na qual o mais importante era conservar suas forças para eventualmente seguir avançando” (*Idid*). É esse o período de maior furor estatal, da violência sem controle, dirigida contra as comunida-

des indígenas e setores sociais urbanos. A estrutura social e política do país despencou, e suas seqüelas, ainda agora, são latentes.

Tudo parece indicar que a sociedade guatemalteca, após longos e sangrentos 34 anos, tenha introjetado em sua cultura a violência como forma primária e imediata de resolver suas diferenças, fazendo deste recurso – em sua manifestação mais extrema, como o assassinato – a única forma possível de solucionar qualquer problema, por menor que seja<sup>10</sup>. A cultura da violência, que, ao longo do tempo, tem prevalecido na Guatemala, parece, até certo ponto, segundo Girard (1990: 32), haver omitido sua parte ritualística – a morte do bode expiatório –, concentrando-se no desaparecimento físico do outro. Poucos anos depois de finalizada a guerra, parece que esse estado não foi superado, e é sentido cada vez mais no cotidiano social.

Politicamente, o período da luta armada conduziu à desarticulação quase completa das organizações políticas. Embora, atualmente, nos aproximemos da quarta eleição geral, com ampla aceitação dos resultados por parte de todos, as organizações políticas não conseguem permanecer ativas por longo tempo. Os partidos políticos vencedores, após o exercício do poder, não só são rechaçados maciçamente no pleito eleitoral seguinte, como também as próprias organizações entram em colapso<sup>11</sup>. Em um processo de intensa e permanente criação de novos grupos políticos, as adesões ideológicas são escassas, sendo mais organizações em torno de dirigentes que propostas coerentes relativamente claras em sua visão do país.

Diante desse panorama, a política pública varia a cada quatro anos, além do que não é possível construir propostas de longo prazo. Em um esforço, de clara antropofagia social, os distintos setores enfrentam-se e discutem, sem chegar a um consenso e sem avançar na construção de propostas de desenvolvimento em médio prazo. Questões como educação e combate à pobreza são como simples elementos

---

10 Embora as proporções de crimes por roubo e assaltos sejam relativamente semelhantes aos demais países da área, na Guatemala, só em 2002, ocorreram, aproximadamente, 30 mortes por linchamento, todas na área rural e por supostas causas que vão desde o roubo ao estupro, estando entre as vítimas tanto simples camponeses, quanto juízes e turistas. Nos últimos meses, além das ameaças de morte a defensores dos direitos humanos, juízes e membros do Ministério Público, iniciou-se a prática do assassinato seguido de decapitação durante as rebeliões em casas de detenção.

11 Em 1985, a Democracia Cristã Guatemalteca (DCG), único partido sobrevivente do período das “democracias de fachada” e, inegavelmente, o único com uma ideologia clara e própria, ganhou as eleições por ampla maioria. Não obstante, quatro anos mais tarde foi fragorosamente derrotada, sobrevivendo, na atualidade com apenas um deputado. O MAS, partido criado simplesmente para competir com a DCG, ganhou as eleições de 1989, mas, após uma tentativa de autogolpe, o presidente foi obrigado a abandonar o país, e o partido desintegrou-se. Nas eleições de 1995, o partido alcançou a vitória, o que não conseguiu repetir em 1999; e na atualidade, dividido, vive a angústia de ser reduzido ao mínimo.

periféricos na construção de propostas eleitorais, que se consolidam mais na forte oratória do candidato ou em suas fáceis promessas, que variam conforme a audiência, do que na parte substantiva.

Enquanto na direita – tradicional ou moderna – não existem organizações políticas que transcendam as convenções eleitorais, na esquerda, as formas como foi construída a suposta unidade, que se distanciou dos críticos e dissidentes<sup>12</sup>, não só dificultam seu avanço, como parecem complicar sua consolidação como espaço político capaz de apresentar-se como alternativa viável.

## O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E A PAZ COMO SOLUÇÃO POLÍTICA

Embora, em 1987, se inicie a abertura de espaços para a negociação política entre o governo e os rebeldes<sup>13</sup>, é só em 30 de março de 1990, quando, em Oslo, Noruega, firma-se o *Acordo Básico para a busca da paz por meios políticos*. Não obstante, os avanços substanciais só serão alcançados em 10 de janeiro de 1994, quando, no México, assina-se o *Acordo Marco*, que redefine o processo de negociação, reacelerando seu cronograma. Três meses depois (Puebla, México, 29 de março de 1994), é assinado, finalmente, o *Acordo Global* sobre direitos humanos, ponto de partida de todo o processo negociador, para firmar-se o *Acordo de Paz Firme e Duradoura*, em dezembro de 1996.

A negociação, que, em seu início, teve como objetivo principal buscar a desmobilização da guerrilha sem maiores mudanças políticas ou sociais, conseguiu que se pusessem em discussão e inclusão, na agenda, as questões substanciais que haviam dado origem ao conflito. Não obstante, os meios utilizados para atingir seu cumprimento não foram suficientemente estabelecidos, de modo que, após seis anos da assinatura do último acordo, ocorreram poucas mudanças nos âmbitos

---

12 Em 1982, as organizações de esquerda existentes (EGP, ORP e PGT) decidem integrar-se à URNG. Apesar do discurso unitário, os quatorze anos que separam sua fundação do momento da assinatura do *Acordo de Paz Firme e Duradoura* e sua constituição em partido político não permitiram que se construísse em organização única. Pelo contrário, não foi senão em 1996 que essas quatro organizações acordaram dissolver-se e incorporar-se ao partido. Durante todos esses anos, embora falassem em unidade, mantiveram as próprias estruturas políticas e militares, entrando muitas vezes em competição por espaços físicos e sociais. Por outro lado, todos aqueles que, de uma ou outra maneira, questionaram as lideranças revolucionárias e suas posições viram-se marginalizados, e embora alguns tenham tentado processos de construção de novas organizações, estas não chegaram a consolidar-se.

13 Toma-se como ponto de partida das negociações de paz a assinatura, por parte dos presidentes centro-americanos, do documento *Procedimientos para establecer la Paz Firme y Duradera*, conhecidos como Esquipulas I e II (6/8/1987), e a declaração da URNG onde se reitera sua vontade política de negociar com o governo (11/8/1987). Uma análise interessante de todo esse processo pode ser encontrada em Jonas, Susanne. *De centauros y palomas: El proceso de paz guatemalteco*, FLACSO, Guatemala, 2000.

social e econômico. Além disso, não sendo vinculantes as conclusões da *Comissão para o esclarecimento histórico das violações aos direitos humanos*, não foi possível identificar, julgar nem condenar os responsáveis pelos massacres, assassinatos, tortura e todas as humilhações às quais a população foi submetida.

De qualquer forma, é inegável que a sociedade guatemalteca, ao pôr fim a uma guerra que a empobreceu por tão longo período, conseguiu abrir as portas a formas políticas para a solução de seus problemas, permitindo-se, assim, embora tardiamente, achar o caminho para a ampliação de benefícios sociais para a maioria de seus habitantes.

Além disso, o fato, talvez, mais significativo é que, durante todo o processo negociador, tornou-se mais visível e importante resolver de uma vez por todas a forte e aberrante discriminação que, durante séculos, sofreram os grupos indígenas. Mesmo que eles não tenham sido atores diretos durante as negociações – que sempre foram realizadas em termos militares, tendo, por um lado, as altas esferas do exército e, por outro, a liderança da organização rebelde –, somente o fato de que o tema indígena tenha sido objeto de todo um *Acordo*<sup>14</sup>, poderia levar a pensar que, finalmente, a dimensão étnica da sociedade guatemalteca começa a ser considerada com relativa seriedade.

Nesse sentido, as questões relacionadas com a educação, particularmente as vinculadas à reforma educacional, foram incluídas, embora superficialmente, no *Acordo sobre Identidade e Direito dos Povos Indígenas*, que serviu de base para alguns esforços do Estado. Da mesma forma, no *Acordo sobre Aspectos Socioeconômicos e Situação Agrária* (México, 6 de maio de 1996), a reforma educacional apresenta-se com o objetivo de “evitar a perpetuação da pobreza e das discriminações sociais, étnicas, da mulher e geográficas, em particular, as devidas à separação campo/cidade” (URL, 1998: 113). Como acordo decorrente da negociação que tinha como objetivo acabar com o conflito armado, este último desdobra-se em definir e estabelecer as responsabilidades do Estado no âmbito socioeconômico, assumindo diretamente que o “desenvolvimento social do país é [...] indispensável para seu crescimento econômico” (*Ibid*: 111), considerando ainda, que, para alcançá-lo, a saúde e a educação de seus habitantes são premissas indispensáveis à elevação do nível de vida. O Estado fica, assim, como o grande responsável, sem que sejam considerados, com clareza, os processos e mecanismos através dos quais este possa avançar naquele caminho, ainda mais, sem que se possa entender como os distintos governos posteriores poderiam fazer dessas decisões seu plano de governo.

---

<sup>14</sup> Acordo sobre identidade e direitos dos povos indígenas assinados no México, em 31 de março de 1995 (URL, 1998).

Embora os Acordos constituam o marco mais amplo e geral a partir do qual o Estado deva orientar suas ações, a ausência direta da sociedade civil em seu esboço traduziu-se na derrota do plebiscito através do qual tentava-se converter alguns desses acordos em normas jurídicas. O triunfo eleitoral do partido opositor – de direita –, três anos depois de firmados esses acordos, mesmo que não possa ser entendido como rechaço direto da população ao que foi acordado, resta um manto de dúvida sobre o interesse real que tanto vencedores quanto perdedores poderiam ter em conseguir seu cumprimento, uma vez que nem a paz nem a consecução dos acordos se converteram em elementos definidores da contenda eleitoral.

Ao assumir, o novo governo – liderado por um partido construído à sombra e em torno do último dos caudilhos da direita militar, acusado publicamente como responsável pelos grandes massacres em terras indígenas no curto período em que ocupou o cargo de presidente, de fato, do país, (1982-1984) – tornou público que os Acordos de Paz seriam considerados compromissos de Estado. Não obstante essa declaração, após três anos, o cumprimento dos acordos não só foi muito lento, como também, em muitos aspectos, sobretudo quanto aos direitos humanos e ao impulso de um novo modelo econômico-social, mostrou-se como um grande retrocesso.

## A ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA

### O DILEMA ROMÂNTICO-TECOCRATA

Como bem afirma Øyen (2003: 1), “a pobreza tem estado em nosso meio, ainda que tenha adquirido diferentes formas segundo as diferentes culturas”. Do mesmo modo que os caminhos para o céu – acrescentaríamos – tornaram-se mais amplos e menos imperativos, a pobreza perdeu sua função principal.

Nas últimas décadas, a pobreza tem assumido outro sentido, convertendo-se no conceito mobilizador de esperanças e construção de propostas populistas e demagógicas. Políticos irresponsáveis declaram em alto e bom som ser capazes de combatê-la radicalmente ao assumirem o poder para, imediatamente, com desfaçatez e cinismo, confessarem que mentiram porque mentir é a prática usual da luta político-eleitora<sup>15</sup>.

Nos meios acadêmicos e tecnocráticos, o conceito é cada vez mais problemático e – enquanto sua discussão permanece restrita ao

---

15 O atual presidente guatemalteco construiu toda a sua proposta eleitoral com promessas de soluções rápidas para os problemas do país; já no exercício do poder, suas ações foram não só desordenadas, mas também sem impacto no modelo econômico vigente. Entrevistado em uma rádio, afirmou que “todo político tem que mentir para chegar ao poder”.

âmbito dos economistas, para os quais suas explicação e solução são redutíveis a fatores meramente produtivos –, pouco a pouco, aceita-se que a pobreza é um fenômeno social que, como tal, é multivariado em suas causalidades e relações. Por outro lado, a tecnocracia governamental – que, na realidade, não é senão a burocracia weberiana clássica – trata, por sua vez, de influir nas políticas governamentais, tentando conduzir a discussão sobre a política pública a partir de posições e visões carregadas de uma racionalidade política de médio e longo prazos. Não obstante, confundidos e emaranhados nos caminhos tortuosos e na ostentação do poder, em muitas ocasiões acabam cedendo às exigências das soluções fáceis e imediatistas.

Nos últimos anos algo parecido ocorreu na Guatemala quando, num impulso de coerência e boa vontade – beirando a ingenuidade –, técnicos do governo, apoiados por alguns acadêmicos de prestígio, tentaram desenvolver uma *Estratégia para a Redução da Pobreza* – conhecida como ERP – que desse certa coerência e racionalidade às ações governamentais.

Mas os tecnocratas, como parte das burocracias de todos os Estados, perdem rapidamente a dimensão da ação pública que, para causar verdadeiros impactos na sociedade, deve ser produto, não só de estudos e propostas técnicas sérias, mas também de uma análise rigorosa das políticas e do consenso da sociedade. A redução da pobreza não é simples consequência de uma proposta bem argumentada das esferas técnicas de um governo. Além disso, esta não tem sentido se provém de um simples discurso governamental que busque um efeito imediato.

Este capítulo argumenta que, para que uma estratégia como essa obtenha alguns resultados, torna-se necessário considerar três questões vitais, intimamente ligadas entre si: o compromisso de todos os funcionários e agências governamentais com sua lógica e procedimentos, definindo processos e ações diretamente vinculados à redução da pobreza; a participação ativa e decidida da sociedade, dos pobres e dos não tão pobres, mas também dos que controlam os meios de produção e seus agentes; para alcançar tudo isso, está claro que é necessário e fundamental que exista confiança de uns em relação aos outros; compromisso público e certeza quanto à observância das regras que venham a ser estabelecidas.

Lamentavelmente, a Guatemala, historicamente falando, conforme já afirmado em linhas anteriores, não tem sido bem sucedida nesses três aspectos, e, no momento atual, o grupo que está no poder – que, sociologicamente, não é possível chamar de bloco, ainda que pareça caminhar para isso – insiste em passar para a História como o que menos fez para avançar na construção de um consenso social. Por sua vez, os donos da riqueza brincam de enfrentar o poder público enquanto, descarada-

mente, teimam em manter um modelo produtivo claramente superado pela história, insistindo em usufruir todos os subsídios e benefícios.

## A ERP COMO PROPOSTA INACABADA

É sob essas condições que, em setembro de 2001, a *Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência da República*, mais conhecida como SEGEPLAN, tornou pública a ERP, apresentada como uma “proposta para discussão” que teria que ser assumida como um primeiro esforço para a construção de uma estratégia definitiva.

Concebida como um instrumento para avançar na construção de uma política de Estado, a ERP demandava todo um processo de consulta e discussão pública, que, supunha-se, poderia impor mudanças nas metas e nos procedimentos. Implicava, por exemplo, a constituição de uma Comissão Nacional, assim como processos de consulta e discussão com todos os setores da sociedade. Não obstante, o processo viu-se mutilado e, embora a ERP tenha se tornado pública, as consultas à sociedade não ocorreram, dando-se lugar a outro tipo de mecanismos para, sem questionar o documento inicial nem submetê-lo à validação, avançar nas agora chamadas *Estratégias Departamentais e Municipais de Redução da Pobreza*.

Deve-se notar que esse elemento, o medo do debate, da discussão pública com propostas concretas, é o que tem sido a tônica dos distintos grupos políticos que exerceram o poder na Guatemala durante todo o período eufemisticamente chamado de “transição democrática”, que durou longos 17 anos, e o mínimo que se conseguiu foi a consolidação dos processos eleitorais e a alternância no poder.

Não obstante essa situação, o documento apresentado em novembro de 2001 continua sendo supostamente a base para as ações governamentais de combate à pobreza, pelo que não é demais comentá-lo e discuti-lo. O primeiro elemento que merece reflexão são os instrumentos a partir dos quais supõe-se que se desenhava a citada ERP, isto é, os chamados *mapas da pobreza*, cartografia que, supunha-se, identificava geograficamente os setores mais afetados pela pobreza e, em consequência, os locais onde deveriam ser priorizadas as ações da Estratégia. Contudo, logo foi demonstrado que tais instrumentos partiam do uso inadequado de informações, pois eram produto da comparação de dados censitários – relativamente antigos (1994) e considerados por muitos como pouco confiáveis – com informações de pesquisas, elaboradas mais recentemente, sob outras metodologias, com outros objetivos, mas, sobretudo, coletando informações em amostras e não na totalidade da população.

Tudo isso evitou que se tivesse clara consciência dos fenômenos micro, além de deixar de lado uma análise mais fina sobre as necessi-

dades básicas insatisfeitas, muitas das quais só podem ser observadas através de métodos mais qualitativos de coleta de informações.

Não obstante essas questões de método, importantes, se o que se deseja é dimensionar com clareza e justiça um fenômeno tão complexo como o da pobreza e orientar ações para sua redução, pode-se dizer que dar conhecimento à sociedade de que pelo menos a quinta parte da população do país vive em extrema pobreza, que mais da metade não é atendida em suas necessidades básicas e que a pobreza é muito mais intensa nas zonas rurais (75%) e indígenas (74%), já é um avanço. O governo reconhecia que a pobreza é dilacerante e que se não se tomassem medidas drásticas, a crise social poderia ter conotações inesperadas em curto prazo.

No entanto, e apesar de ter a análise provado que é fundamental e urgente resolver o problema da produção agrícola, uma vez que de cada 100 pobres, 57 se dedicam à agricultura, o único aspecto considerado nesse contexto foi a redução dos salários no campo, sem que se discutisse como ampliar o acesso às terras produtivas. Tampouco há referência quanto à conservação de bosques e mananciais, a maioria em terras altas e, geralmente preservados por comunidades rurais – majoritariamente indígenas –, que não obtêm qualquer benefício social ou econômico dessa prática. Os parágrafos justificativos da Estratégia, ao tratarem a questão agrícola, descarregam boa parte da responsabilidade nos pobres, já que têm “*baixos níveis de educação e praticam técnicas de produção antiquadas e pouco rentáveis*” (SEGEPLAN, 2001: 13), sem uma palavra sobre qualidade e as formas desiguais de distribuição da renda no marco da produção agrícola industrial.

Embora a ERP (SEGEPLAN, 2001: 22) se apresente como uma proposta de política com uma “*opção preferencial pela área rural*”, tudo o que propõe são termos gerais e amplos, sem que exista uma proposta clara de desenvolvimento rural. Mais que uma estratégia, o que contém são questões gerais que, embora possam ser consideradas como parte de um diagnóstico cuidadoso da realidade, as linhas de ação não se desenvolvem nem se concretizam.

Portanto, à guisa de conclusão, a ERP impõe, como tarefa do governo, desenvolver estas atividades prioritárias: educação básica, alfabetização, construção de infra-estrutura e distribuição de terras. À primeira vista, tais atividades prioritárias dariam a impressão de indicar claramente o caminho, coincidindo, embora sem querer, com as questões básicas que sustentaram os Acordos de Paz. Não são necessários maiores instrumentos técnicos para entender que os baixos índices de escolaridade, a ausência de infra-estrutura e a falta de postos de trabalho são as principais carências da sociedade guatemalteca.

A Estratégia “propôs” que o gasto fosse orientado de maneira racional, ativa, direta e prioritária para área rural, estabelecendo como

princípio a ela inerente que a gestão pública fosse eficaz e transparente, descentralizada e com a participação cidadã. Nada se pode dizer contra esses princípios, porém, os acontecimentos políticos dos últimos meses indicam que não só não há eficiência na gestão pública, mas também que a transparência é uma qualidade totalmente inexistente no atual regime. A descentralização é, quando muito, um processo de diversificação sem que o poder local realmente se estabeleça e a participação cidadã restrinja-se, no melhor dos casos, à participação de caciques, grupos de interesse e dirigentes, na maioria das vezes, afastados de suas bases.

Mas o maior problema do documento pomposamente chamado de *Estratégia* foi que, de forma concreta, só definiu grandes linhas de ação pública, sem indicar com objetividade quais os caminhos a serem seguidos para atingir as metas. Assim, embora a meta econômica anunciada fosse “impulsionar o crescimento da economia no mínimo de 4% anuais”, o único caminho claro que se impôs foi o de incrementar a arrecadação tributária, sem nada dizer sobre as formas e processos que, a partir do poder público, propunha-se desenvolver para fazer crescer a economia, caindo no absurdo de confundir causas e efeitos. A arrecadação fiscal pode aumentar, entre outras coisas, se a economia cresce, mas o aumento da arrecadação não é sinônimo nem, muito menos, causa única do crescimento.

## À REDUÇÃO DA ABERTURA EDUCACIONAL

Tudo o que até aqui foi destacado nos permite ver que, durante todo o processo histórico, a sociedade guatemalteca tem sido dominada por uma visão e uma estrutura de poder que tentam, a qualquer preço, manter as formas de dominação e controle tradicionais. Apesar das tentativas modernizadoras e da pressão das organizações de oposição que optaram pelas armas, o modelo econômico e social continua sendo o mesmo. Tudo parece indicar que, embora os processos eleitorais tenham recebido credibilidade, as mudanças no modelo parecem longínquas, seja porque de parte da sociedade ainda não haja clareza e consenso em relação às demandas sociais, seja porque os grupos no poder tenham concentrado suas disputas em usufruir o poder em benefício de seus interesses de grupo ou pessoais.

Daí, pobreza e educação são questões que, embora cada vez mais abordadas com crueza e exigência, são apenas camufladas, uma vez que as formas e procedimentos com os quais se pretende resolvê-las não atingem suas raízes. Dos *Acordos de Paz* à *Estratégia para a Redução da Pobreza*, as visões economicistas e simplificadoras parecem ser a tônica. É inegável que nos acordos – especialmente no *Acordo sobre aspectos sócio-econômicos e situação agrária* –, há uma percepção mais ampla e crítica da estrutura econômica. Não obstante, permanecem as

generalidades que não permitem o questionamento sobre as causas que impediram o alcance dessas metas, que estão sendo identificadas agora, antes da execução dos acordos.

Ao vincular os esforços em educação às premissas das teorias do capital humano, sem se permitir perceber que a igualdade social vai além das supostas ampliações de opções para os até agora marginalizados, tanto os acordos, e ainda mais a ERP, reduzem a questão educacional a um espaço meramente instrumental, sem oferecer condições para implementar um tipo de educação que permitisse, a construção de um novo projeto nacional baseado em objetivos sociais.

Apesar de constar nos acordos que a *educação fosse pronta e agilmente descentralizada, "outorgando às comunidades e às famílias [...] um papel principal na definição dos currículos e do calendário escolar"* (URL, 1998: 86), logo depois elimina toda possibilidade de os professores desempenharem papéis dinâmicos e privilegiados no processo educacional, "ficando acordado" entre as partes que é a sociedade a que terá o poder de "propor a nomeação e remoção dos professores a fim de responder aos interesses das comunidades educacionais e culturais (*Ibid*), constituídas pelo exército, o executivo e a guerrilha, imbuídos de um discurso individualista e economicista da educação. Assim, o processo educacional ficou concentrado, idealmente, nos pais de família, desconsiderando a importância estratégica dos professores no processo educacional.

Sem capacidade de falar de projetos pedagógicos políticos, os negociadores marginalizaram não somente os professores do processo de construção do novo modelo de educação, mas também abriram as portas para a atomização e terceirização da atividade educativa. A educação – e a escola como sua principal referência –, não foi vista como parte fundamental para o processo de construção de um novo projeto social.

De conformidade com aquela linha de pensamento, a proposta da ERP considerou o investimento em escolaridade como um elemento simples e puro, deixando claro que a reprodução da cultura dominante é o desejável. Impunidade, violência e exclusão são, conseqüentemente, os valores básicos e centrais da educação, pois, mesmo que nos discursos públicos se afirme o contrário, em nenhuma parte da proposta de reforma educacional, nem muito menos nos argumentos e conclusões da ERP, seu questionamento constitui a parte medular do modelo educacional.

Assim, de maneira taxativa e cortante, e apesar dos bem-intencionados desejos de desatar o nó que a pobreza impõe ao país, em lugar de avançar no questionamento da desigualdade social, a ERP se restringiu direta e intimamente às teorias do capital humano. Mais do que pôr em xeque a desigualdade social, afirma que "o investimento em educação é um dos componentes mais importantes na redução da

pobreza” (SEGEPLAN, 2001: 32), e que “a educação tem um impacto direto e positivo sobre a produtividade das pessoas” (*Ib.*). É evidente que a pobreza e a educação estão sendo simplesmente reduzidas aos seus indicadores econômicos e implicações, limitando, não só os níveis para sua análise, mas também as próprias formas e procedimentos para sua solução.

Mas, se essa perspectiva de análise conduzisse, pelo menos, à solução das questões econômicas da pobreza e da falta de escolaridade, seria possível dizer que algo estaria avançando. O problemático dessas abordagens é que, ao considerar apenas as manifestações, sem aprofundar os processos, as soluções econômicas esperadas não chegam a materializar-se, pois as ações não correspondem às necessidades.

Portanto, e para finalizar, enquanto a pobreza não for compreendida através de uma perspectiva muito mais dinâmica que incorpore as variáveis política, social e educacional, as propostas para sua redução serão simples exercícios numéricos que dificilmente se traduzirão em resultados concretos. Além disso, embora a educação continue sendo entendida como processo simplesmente reprodutor da ordem dominante, na qual seu questionamento não esteja presente, não haverá possibilidades reais de superar a pobreza, fundamentalmente porque os atores sociais diretamente implicados não terão as condições subjetivas para enfrentar as desigualdades que por séculos lhes têm sido impostas. Enquanto não se assumir que a educação tem um papel importante, não como simples instrumento para a ampliação das capacidades laborais, e sim, como espaço social no qual um novo projeto de nação e de país possa ser construído, o combate à pobreza continuará sendo uma retórica vazia.

## BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Aragón Virgilio (2002a) *Conventos, aulas y trincheras*: Vol. I. *La Ilusión por conservar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Álvarez Aragón Virgilio (2002b) *Conventos, aulas y trincheras*: Vol. II. *El sueño de Transformar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Boudn, R. (1973) *L'inégalité des Chances: La Mobilité Sociale dans les Sociétés Industrielles* (Paris: Armand Collin)
- Cambranes, J. Castellanos (1985) *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1897* (Guatemala: Editorial Universitaria).
- Gil Villa, Fernando (1994) *Teoría sociológica de la educación* (Salamanca Amarú Ediciones).
- Girard, René (1990) *A violência e o sagrado* (São Paulo: Paz e Terra/UNESP).
- Hanushek, E. A. (1986) “The Economics of Schooling: Production and Efficiency in the Public Schools”, in *Journal of Economics Literature* 24-3.

- Hurtado Paz, Juan José (2002) *La propaganda del EGP durante el período de 1975 a 1983*. URACCAN/ESEDIR (Guatemala: mimeo).
- INE/ENCOVI (Intituto Nacional de Estadísticas (2000) *Encuesta Nacional sobre condiciones de vida 2000* (Guatemala: INE).
- Jonas, S. (2000) *De Centauros y Palomos: el proceso de paz guatemalteco* (Guatemala: FLACSO).
- López Rivera, Oscar (1999) *Guatemala: intimidaciones de la pobreza* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar-IIES).
- Martínez Peláez, Severo (1975) *La Patria del Criollo* (San José: EDUCA).
- Øyen, Else (2003) *Producción de la Pobreza: Un enfoque diferente para comprender la Pobreza* (Guatemala: FLACSO-mimeo).
- Pinto, J. C. (1996) *El régimen colonial y la formación de identidades indígenas en Guatemala (1624-1821)* (Guatemala: CEUR-USSAC).
- Psacharopoulos, G. (1988) "Critical Issues in Education and Development, a World Agenda", in *International Journal of Education Development*, No. 1.
- Salama, P. (1999) *Riqueza y pobreza en América Latina. La Fragilidad de las nuevas políticas sociales* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Schirmer, J. (1999) *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala* (Guatemala: FLACSO).
- Schultz, T. W. (1960) "Capital Formation by Education", in *Journal of Political Economy*, No. 6, December.
- Schultz, T. W. (1963) *The Economic Value of Education* (Nova Iorque: Columbia University Press).
- SEGEPLAN (Secretaría Nacional de Panificación y Programación de la Presidencia de la República) (2001) *Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz* (Gobierno de Guatemala).
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (SNUG) (1999) *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano* (Guatemala).
- Tischeler Visquerra, Sergio (2001) *Guatemala 1944: crisis y revolución* (Guatemala: F&G Editores).
- Torres, Carlos Alberto (2001) *Democracia, educación y multiculturalismo* (México: Siglo XXI).
- Torres-Riva, Edelberto *et al.* (1998) *Del autoritarismo a la paz*. (Guatemala: FLACSO).
- URL (Universidad Rafael Landívar) *Acuerdos de Paz* (Guatemala).
- Velázquez, E. (1994) *La Revolución de Octubre: diez años de la lucha por la democracia en Guatemala 1944-1954* (USAC).
- Villagrán Kramer, Francisco (1994) *Biografía política de Guatemala: los pactos políticos de 1944 a 1970* (Guatemala: FLACSO).

o Estado exercia anteriormente e que permitiam regular ou nivelar as desigualdades sociais vêm sendo substituídas por este tipo de estratégia com vistas a obter resultados favoráveis no espaço dos pleitos eleitorais em vez de atender, de maneira efetiva, os problemas de pobreza e marginalidade que afligem milhões de habitantes da América Latina.

Isso põe no centro do debate o papel que o Estado desempenha atualmente frente à pobreza porque as diferentes medidas de “luta contra a pobreza” aplicadas em distintos contextos histórico-sociais tornam-se coerentes com uma determinada estrutura de poder (Morell, 2002); de forma que dissecar estas medidas permita, em grande parte, investigar sobre o sentido que os atores que modelam o Estado conferem à pobreza e aos pobres, construindo, assim, um discurso de legitimação política que, no âmbito da fragilidade democrática dos países latino-americanos, é sempre importante destacar pelos efeitos que pode causar a longo prazo na sustentabilidade institucional de nossas sociedades.

Contudo, não é possível compreender o que se vive, hoje, na América Latina, sem entender as profundas transformações, em escala mundial, do papel do Estado. Mingione (1993) destaca que o trabalho assalariado constituiu o eixo central da estrutura social na maioria dos estados-nação após a Segunda Guerra Mundial. Depois dos anos 1970, esta situação se transforma porque, a partir da eclosão da sociedade fordista, produz-se uma combinação de desemprego agudo, rendas baixas e uma fratura dos mecanismos sociais de reciprocidade que conduz grandes grupos ao isolamento social. Os distintos governos não hesitaram em levar a cabo uma série de políticas para restringir o papel social do Estado na América Latina, onde nove dos países que a constituem tiveram, durante a década de 1980, importantes cortes nas despesas com o social (Ward, 1993). Inclusive, durante a primeira metade dos anos 1990, o crescimento anual dos países latino-americanos esteve abaixo dos 6% requeridos para se obter um aumento significativo dos postos de trabalho e conseguir certa equidade social (Pastor e Wise, 1997). Isso resultou em crescentes desigualdades no acesso à assistência à saúde, educação e moradia (Warman, 1989; Fuentes, 1989; Guevara, 1991; Ward, 1993; Székely, 1994; Duhau, 1997; Esquivel, 1999; Boltvinik 2001).

As políticas de assistência à pobreza desenvolvidas na América Latina estão delineadas de modo que, parece, buscam reprimir o clamor social ou procurar a colheita eleitoral. A proliferação de múltiplos discursos que pretendem compreender a pobreza e dar-lhe sentido é prova disto. Este capítulo tem como objetivo analisar precisamente o discurso sobre a pobreza, construído a partir do ano 2000 pelo primeiro governo mexicano não liderado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) e o papel que o Estado nele desempenha. A hipótese central do documento é: embora o país tenha realizado uma série de mudanças importantes nos últimos quinze anos no que diz respeito à construção de instituições democráticas, o certo é que, em matéria de estratégias

para enfrentar a pobreza, o cenário não apresenta muita variação. É verdade que os métodos analíticos para mensurar a pobreza melhoraram e se tornaram mais complexos, à semelhança do que fizeram os modelos de assistência voltados para os mais necessitados; contudo, parece que a concepção que se tem da pobreza encontra-se intacta. Também é válido reconhecer que sobrevive, igualmente, a visão acrítica sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Com ou sem transição, com alternância ou sem ela, a crença é uma: que o desenvolvimento social só é possível reduzindo, cada vez mais, o Estado e passando a regulação das desigualdades sociais para a suposta lógica do mercado. Por isto, a estratégia de atendimento à pobreza desenvolvida pelo atual governo federal padece pelas mesmas deficiências que suas antecessoras; daí, a necessidade de fazer uma análise neste sentido.

Contudo, também é verdade que existem discontinuidades. As políticas visivelmente neopopulistas da administração Salinas (1988-1994) ou a estimulada por Ernesto Zedillo (1994-2000) estão fundamentadas em princípios bem distintos, dos do atual governo de Fox (2000-2006). Se no primeiro era possível observar uma nítida intenção eleitoral em seus programas, baseados na mobilização social localizada, no último, ao contrário, parece existir, uma intenção de estabelecer programas fundamentados na idéia individualista do progresso individual, o que vai ao encontro da idéia amplamente difundida nos documentos oficiais de que, eventualmente, a pobreza é mais o resultado de uma atitude individual do que o de fenômenos de caráter estrutural e social. A compreensão da pobreza como um desvio, produto da insuficiência de recursos pessoais para enfrentar a mudança econômica, ignora, claramente, o papel que desempenham o modelo de desenvolvimento econômico e a redução pronunciada do Estado causada por suas recentes reformas.

Este capítulo constitui-se de quatro partes. Na primeira, faz-se uma breve revisão teórica sobre a pobreza à luz do que Fassin (1996) denominou como suas três faces: marginalização, exclusão e “*underclass*”; tudo com o objetivo de analisar os pressupostos contidos nestas figuras e que determinam a compreensão do que é a pobreza e o atendimento que lhe é devido e, em particular, o papel que o Estado desempenha como mecanismo de regulação da desigualdade social; neste ponto, destacar-se-á o fato de que, através daquelas faces, a pobreza é vista, em grande medida, como o resultado de um processo desligado de fatores mais estruturais (desmantelamento do Estado e impulso de políticas econômicas de livre mercado). Na segunda parte deste texto, faz-se um relato do processo de crise econômica que o México viveu a partir do final da década de 1970, e das estratégias de ajuste econômico e de reforma do Estado que foram aplicadas para enfrentá-la. Na terceira parte, analisam-se as estratégias de “luta contra a pobreza” concebidas e aplicadas nos últimos dez anos e, sobretudo, enfatiza-se, particular-

mente, a forma como aquela é percebida e a maneira de enfrentá-la; neste sentido, revisa-se, também, a estratégia do atual governo federal, destacando a continuidade e melhora, das políticas que o antecederam, em particular, sua concepção de que a pobreza é o resultado da falta de oportunidades, capacidades e patrimônio. Na quarta parte, expõem-se algumas reflexões em torno da necessidade de levar à mesa de discussão a questão do Estado, o que teria possibilidades de articular um projeto de desenvolvimento social viável e efetivo.

## RECICLANDO AS DEFINIÇÕES DE POBREZA

As propostas desenvolvidas para combater a pobreza no México, nos últimos dez anos, em que pesem seus processos complexos, mantêm uma série de pressupostos que não são estranhos ao que Fassin (1996) denominou, metaforicamente, de as faces da pobreza. Para a autora, a sociologia construiu, em termos muito gerais, três figuras que, mesmo que não se refiram exatamente à pobreza, a circundam, a explicam. Termos como exclusão, marginalização e “*underclass*”, são produtos de tradições teóricas distintas e realidades sociais específicas; o certo é que os três termos não podem ser considerados em nenhum momento como sinônimos, ainda que, aparentemente, esquadrinhem os espaços e grupos sociais bem similares. Na França, por exemplo, o termo exclusão tem sido amplamente usado referindo-se ao que se vem chamando de questão social, enquanto nos Estados Unidos, o mais usado para estudar a pobreza é o de “*underclass*”; finalmente, na América Latina, predomina a palavra marginalização. Certamente estes termos geraram um amplo debate e um importante volume de literatura. O objetivo desta seção não é resumir esta discussão. Na realidade, pretende-se entender alguns dos seus elementos mais importantes e básicos; observar que, sob várias perspectivas, a pobreza é explicada como um fenômeno que pode ser resolvido por si mesmo, que é considerado como um fenômeno estático e não um processo; e como tais explicações isentam o Estado de muitas responsabilidades. A história desses conceitos indica que se desenvolveu uma ampla discussão, não somente entre os estudiosos, mas também no debate sobre políticas públicas com vistas a erradicar ou combater a pobreza. Nesse sentido, a análise desses termos é relevante para entender o discurso sobre as políticas de redução da pobreza recentemente implementadas no México, as quais geram conseqüências muito importantes na definição proposta pelo Estado quanto à pobreza naquele país.

## EXCLUSÃO

A exclusão é um conceito fortemente ligado às literaturas política e acadêmica francesas; vem à luz no ano de 1974, em um documento assinado por René Lenoir. Nele, enumera-se um amplo leque de pessoas

consideradas excluídas, as quais requerem certo tipo especial de atendimento. A pobreza não ocupa um lugar próprio nesta classificação. Alguns dos excluídos não se enquadram na categoria de pobre, embora a pobreza esteja definida nos escritos de Lenois como uma incapacidade importante e um fator nada desprezível de inadaptação dos excluídos. Em todo caso, o efeito transclassista do conceito, nos anos 1970, vem carregado de uma visão em que predomina a idéia da patologia social, na dupla tradição, que remonta ao século XIX, da higiene e da assistência social. Como afirmou Castel (1995a), sua definição leva a reduzir a certos limites uma população residual, subtraindo-a da nova complexidade da sociedade moderna, a qual se faz necessário reinserir. O conceito se desenvolve, porém, de forma mais ampla na década de 1980, quando se tornará mais popular; servirá, então, como mecanismo de leitura dos problemas sociais na França, em particular, dos temas relacionados ao declínio urbano, à escola, ao emprego e à proteção social. Os excluídos são habitantes dos bairros pobres, reprovados no sistema escolar, os desempregados há longo tempo, a população que não tem acesso à assistência social e médica. Em cada caso é possível ler o princípio em que se apóia o diagnóstico da exclusão: “é a existência de duas populações distribuídas de um lado e outro de uma linha simbólica - a fronteira da cidade, o padrão escolar, o contrato de trabalho, a seguridade ou a assistência social. O espaço social é, portanto, descontínuo, com um ‘dentro’ onde se acham os indivíduos integrados e um ‘fora’ onde vivem as pessoas excluídas” (Fassin, 1996: 43). Esse conceito tem sido criticado no âmbito da produção sociológica. Por exemplo, conforme Castel, exclusão não é um estado porque, quando nos referimos a esse conceito, “encontramo-nos, na verdade, diante da expressão extrema de um processo que está ocorrendo mesmo antes que o povo chegue a essas posições extremas” (Castel, 1995b: 28). Por outro lado, Wieviorka (1997) afirma que o conceito de exclusão engloba realidades diversificadas e situações muito diferentes, mesclando num único termo um processo e um estado. O debate europeu sobre exclusão/inclusão social tem sido, em muitos sentidos, uma tentativa de fugir à discussão sobre pobreza e desigualdade social.

### *UNDERCLASS*

O termo *underclass* tem uma história de mais de trinta anos nos Estados Unidos e, semelhante ao conceito de exclusão, possui origem política e jornalística mais que acadêmica. Geralmente, atribui-se a Myrdal (1944) a criação do termo *underclass*, com o objetivo de designar uma classe desprivilegiada de desempregados, sem perspectiva de emprego e subempregados, vítimas da própria dinâmica do sistema econômico (Gans, 1996). A palavra, contudo, tornou-se popular quando surgiu um relatório

sobre as condições das famílias negras nos Estados Unidos, auspiciado pelo Ministério do Trabalho daquele país (Wilson, 1991). Com tal conceito buscava-se, a princípio, explicar a existência de um grupo elevado de jovens em situação de fracasso escolar, delinqüência, drogas, desemprego estrutural e de mães dependentes da assistência governamental, aos quais era atribuída a responsabilidade de uma grande parte da criminalidade, da degradação dos espaços urbanos, da desarticulação da família e do aumento dos subsídios em assistência social. Sem uma definição precisa, *underclass* designa, na década de 1970, os grupos sociais mais desfavorecidos: com menor mobilidade social, vivendo em desemprego e desqualificados para atender às exigências do mercado de trabalho; contudo serão aspectos de caráter psicológico e individual os que se destacarão no conceito, nos últimos anos da década de 1970 (Fassin, 1996). Seus efeitos terão, portanto, importantes repercussões para a redefinição do Estado do bem-estar, em princípios da década de 1980, uma vez que serão os economistas conservadores que recorrerão a ele para justificar suas políticas de correção econômica (Gans, 1996).

A crítica ao conceito *Underclass* virá, na década de 1980, de dois autores em particular: Gans (1996) e Wilson (1991) ambos conduzem o conceito à discussão sociológica para advertir sobre as conseqüências de sua utilização indiscriminada. Sem desfazer-se do conceito, Wilson, particularmente, partirá do fato de que efetivamente existe um grupo de indivíduos que podem ser acolhidos sob seu manto: guetos negros no centro das cidades norte-americanas, responsáveis por elevadas taxas de criminalidade, dependentes da assistência social e com alto número de mães solteiras. Mas, ao mesmo tempo, destacará que estes fatores só explicam o processo de reprodução da *underclass*, quando o que se deseja é explicar sua formação e estrutura. Desta forma, a pretensão da crítica referente ao conceito de *underclass* é a de eliminar a tendência ou atribuir as causas de uma condição social a um comportamento individual ou de grupo. Para Wilson, esta crítica tem fundamento se for possível destacar certos processos sociais: a discriminação racial, a migração do campo para a cidade, marcada por uma desqualificação para o trabalho, a concentração da pobreza urbana devida à própria dinâmica da segregação espacial, e a reestruturação do mercado.

## MARGINALIZAÇÃO

O termo marginalização é, teoricamente, alimentado por duas vertentes: por um lado, as reflexões de Marx e, por outro, as da escola de Chicago (Fassin, 1996). Cada uma delas permitirá constituir, com maior ou menor intensidade, três dimensões de estudo: econômica, urbana e cultural. Dos trabalhos realizados por Marx, o conceito de marginalidade retomará as análises realizadas por ele em torno do desenvolvimento do

capitalismo no século XIX, em particular, as observações que faz sobre os chamados exércitos industriais de reserva. Por sua condição, esses exércitos entram e saem do mercado de trabalho, vivem na pobreza e se instalam, geralmente em torno das cidades e das grandes áreas urbanas e metropolitanas. Os marginalizados são, conforme este eixo de estudo, aqueles setores da população que não participam da produção industrial e, particularmente, de seus benefícios (Lomnitz, 1975). Se a marginalidade, no âmbito da economia, permitirá ver a forma como grandes grupos de população rural entram no mercado de trabalho das cidades, nos estudos urbanos, por-se-á destaque na forma espacial que esta inserção adquire. O conceito de marginalização oferece uma imagem da urbanização que apresenta um “centro” e uma “periferia” de uma cidade, onde a dotação de serviços urbanos – transporte, água, esgoto, energia elétrica – delinham a fronteira entre um e outro. Da mesma forma, na esfera econômica, a relação “centro/periferia” dependerá da pessoa estar ou não inserida no mercado formal de trabalho. No que se refere aos estudos da cultura, o trabalho de Lewis (1961) pode ser considerado o mais completo, na medida em que dá ênfase excessiva ao sistema de valores e de normas. Esse estudo ajuda-nos a entender como as relações patológicas e criminosas se reproduzem entre os marginalizados.

Com essas linhas de investigação, o conceito de marginalização apresenta, na maior parte das vezes, três variáveis: inserção de certos grupos sociais no mercado de trabalho, sua posição espacial no meio urbano, assim como seu ambiente cultural; contudo, a complexidade do modelo pode tornar impossível uma análise detalhada e mais específica, uma vez que seus críticos afirmaram que os marginalizados não são um grupo sociologicamente identificável. Efetivamente, como alguns estudos demonstram, não existe uma economia, uma cidade e uma cultura dual (Castells, 1971). Nesse sentido, como afirma Mingione (1993), o modelo de sociedade dual não pode ser construído devido às relações recíprocas complexas incluídas na definição de sociabilidade.

## A POBREZA COMO EFEITO ESTRUTURAL

Marginalização, exclusão e *underclass* são termos que têm estado presentes no discurso do poder político. Em contextos sociais distintos, pretende, cada um a sua maneira, dar sentido a uma ruptura do *continuum* social. O processo de classificação pretendido permite delinear um esquema dicotômico da estrutura social. Aqueles sujeitos ou grupos que estão “fora”, “abaixo” e na “periferia” de um “dentro”, um “padrão” ou um “centro”, são identificados como grupos marcados pela anomia, conseqüência lógica de uma estrutura de classificação daqueles que se encontram em um espaço onde as regras do jogo econômico e cultural deixam de referenciar-se com o conjunto da sociedade. Assim, os exclu-

idos, marginalizados ou *underclass* agem, em maior, ou menor medida, como signos de disfunção.

O Estado, em cada uma destas propostas, tem, em certa medida, um papel muito particular, orientado para realizar as políticas voltadas para a reinserção dos pobres no jogo econômico, cultural e social. Os termos “exclusão”, “*underclass*” e “marginalização” foram construídos como formas distintas de isentar o Estado das suas responsabilidades em relação à pobreza; e atribuir aos pobres a culpa por estarem nessa condição. Isso só pode ocorrer devido à incapacidade de perceber que os processos da pobreza derivam de políticas econômicas que não priorizam a idéia de que o desenvolvimento social deve preceder e incentivar o desenvolvimento econômico, e não o contrário.

### CRISE E FRATURA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO MÉXICO

Em torno do final da década de 1970, a economia do país funcionava segundo dois modelos: o chamado *desenvolvimento estabilizador* (1950-1970) e o *desenvolvimento compartilhado* (1970-1976)<sup>1</sup>, os mesmos que se incluíam num contexto internacional marcado por certa prosperidade econômica, produto do jogo econômico instaurado depois da Segunda Guerra Mundial. Apesar de que, desde 1940, a economia, mexicana tem crescido a uma taxa superior a 6% anuais – o que levou alguns a falar de “um milagre mexicano” – os efeitos da polarização social não faltaram: “as famílias que se acham nos dois ou três degraus inferiores retrocederam visivelmente de forma relativa e, talvez absoluta, desde que se iniciou o milagre mexicano” (Hansen, 1980: 113)<sup>2</sup>. Certamente a estabilidade econômica servia como véu que ocultava zelosamente este processo. Não obstante, em princípios dos anos 1970, a economia começou a ser abalada pelas profundas transformações cuja origem estava nas mudanças que, nessa década, o mercado internacional apresentava. Tais convulsões foram interpretadas pelo aparato governamental mexicano como conjunturas econômicas que não haveriam de causar mais que males passageiros.

A crise de 1976 significou uma mudança na forma de conduzir a economia nacional apesar da resistência de um setor das elites no governo. Diante de um ambiente econômico caracterizado por um pro-

1 Anteriormente baseado na construção de um mercado interno protegido por barreiras tarifárias e uma participação significativa do Estado no estímulo à economia nacional através de gasto público elevado. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento compartilhado é uma resposta à exclusão do desenvolvimento estabilizador. Seu objetivo é promover uma reforma fiscal que permita a redistribuição da riqueza no país. Contudo, esse projeto não se concretizou porque a economia mexicana tem sido sustentada pelo aumento dos preços do petróleo cru, desde a década de 1970.

2 Conforme destaca De la Garza (1998), entre 1940 e 1955, a acumulação de capital no México, baseou-se na redução do salário real dos trabalhadores.

fundo déficit fiscal na conta corrente da balança de pagamento, um enorme aumento da dívida pública e uma inflação crescente, o governo viu-se obrigado a desvalorizar o peso frente ao dólar para evitar a fuga de capitais. Ademais, tentou-se corrigir o déficit através de empréstimos externos e da exportação de petróleo. Entretanto, a queda dos preços internacionais do petróleo cru, em 1981, causou a catástrofe econômica um ano depois (Gollás, 1994). A partir de 1982, o governo implementou um plano de estabilização que tinha como objetivos de curto prazo a eliminação da inflação e a redução do déficit da balança comercial. As principais medidas foram as drásticas reduções nas despesas públicas e nos subsídios, a imposição de controle salarial, o início de uma liberalização comercial, uma redução generalizada no nível de intervenção governamental em assunto econômico e o controle sobre o tipo de câmbio (Székely, 1994: 2). Embora estas medidas tenham freado a queda da economia, não foi possível conter a inflação.

As políticas implementadas a partir de 1982 foram estabelecidas sob o rigor do modelo neoliberal – ou, como alguns denominaram, *novo sentido comum em economia* –; liberalizaram-se os mercados, privatizaram-se as estatais e deu-se início, também, ao processo de desregulamentação impositiva para o capital. Com isto, buscava-se elevar os níveis de crescimento, de produtividade e alcançar um desenvolvimento social mais equitativo (Gollás, 1994; Székely, 1995; Pastor e Wise, 1997). Na realidade, buscava-se a estabilidade macroeconômica. Embora isto tenha se cumprido em certa medida, os efeitos na escala social não foram tão positivos. Entre final da década de 1980 e início da década seguinte, a poupança individual foi reduzida significativamente, a tal ponto, que causou impacto na redução do coeficiente que representava a proporção da poupança privada total em relação ao PIB (Calderón, 1998). A ascensão de Carlos Salinas de Gortari ao governo, em 1988, significou um recrudescimento destas medidas: acelerou-se a venda das empresas ainda em mãos do Estado; e o sistema bancário foi privatizado; e também foi assinado o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio entre o Canadá e os Estados Unidos. Os resultados destas medidas foram, em geral, positivos em termos macroeconômicos (Urzúa, 1993). Lamentavelmente, o êxito da economia não foi acompanhado de efeitos positivos no conjunto da sociedade mexicana (Pastor e Wise, 1997).

#### A “LUTA CONTRA A POBREZA”: DO PRONASOL AO OPORTUNIDADES (1989-2003)

As políticas de ajuste implementadas durante a década de 1980 não foram acompanhadas de uma política definida de atendimento às vítimas do ajuste, em grande medida porque os mecanismos do velho corporativismo mexicano permitiram uma certa distribuição de compensações,

pelo menos a determinados grupos sociais. Somente no final daquela década, com a chegada de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a presença de uma tecnocracia neoliberal pôde conviver – o que, aliás, funcionou bem – com uma política de caráter neopopulista: o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL).

O Conselho Consultivo do PRONASOL definia, então, a pobreza como o estado em que as pessoas não podem satisfazer as necessidades que lhes garantam o mínimo de bem-estar. Estabelecia, ainda, a presença de um grupo da sociedade mexicana que se encontrava em “extrema pobreza”, porque não satisfazia sequer 60% das necessidades mínimas de bem-estar. Para pôr fim a esses problemas, o PRONASOL propôs-se a amenizar as situações de pobreza, inclusive a pobreza extrema, incentivando a participação da sociedade na solução de seus próprios problemas, de tal forma que criaram-se programas comunitários nos quais os interessados – os pobres – colaboravam com trabalho voluntário, material, até com dinheiro; construindo pequenas fábricas comunitárias, estradas, ruas, infra-estrutura hídrica e esgoto. O programa contava, também, com uma estratégia de distribuição de leite e *tortilla*. Contudo, esta estratégia de combate à pobreza, desenvolvida durante os seis anos do governo de Salinas jamais questionou as políticas de ajuste e reforma do Estado, assumindo, desde o início, a idéia de que o desenvolvimento econômico promove paralelamente a redução da desigualdade e da pobreza. O PRONASOL, deve-se reconhecer, foi concebido como uma estratégia com vistas à integração de um amplo setor da sociedade, porém marginalizado e empobrecido pelas políticas de ajuste econômico. No entanto, as condições de distribuição dos recursos sociais tornaram-se menos equitativas no início da década de 1990, a despeito do PRONASOL, o qual se empenhou, por não menos de cinco anos, em combater os efeitos visíveis da pobreza, mas deixando intactos os mecanismos desiguais de distribuição (Székely, 1994, 1995; Calva, 1994). De fato, as críticas ao programa não deixaram de aparecer na medida em que o mesmo se constituiu em um programa localizado visando a solucionar problemas bem específicos, pelo que sua cobertura foi limitada e, em muitas ocasiões, os critérios de alocação que utilizou, na maioria das vezes, não foram definidos com base nos mais elaborados índices de pobreza, e sim com claros objetivos de caráter eleitoral (Molinar e Weldon, 1994).

Diante das fortes críticas ao programa de Salinas, os seis anos seguintes do governo de Ernesto Zedillo (1994-2000), estimulou, também, um programa de combate à pobreza, evitando vinculá-lo, como seu antecessor, às práticas de clientelismo eleitoral. Entretanto, foi aplicado novamente sem qualquer crítica às políticas de ajuste neoliberal e que, além de tudo o próprio governo de Zedillo conservou durante todo seu mandato. Três anos após tomar posse na presidência da república, em agosto de 1997, o último governo liderado pelo PRI pôs em marcha

sua estratégia de combate à pobreza criando o Programa de Educação, Saúde e Alimento – PROGRESA. Tentando livrar-se da participação social localizada como estratégia de trabalho, determinou-se a atender os problemas de desnutrição, doença, bem como a evitar o fracasso escolar de certos setores sociais no sistema de educação básica; da mesma forma, tentou diminuir o que se denominou, vagamente, como a carência de oportunidades dos setores sociais mais desprotegidos. Contudo, seu empreendimento recebeu severas críticas, uma vez que estudos realizados em torno do programa concluíram que o PROGRESA deixava sem atendimento os pobres extremos dos espaços urbanos e rurais (Boltvinik e Cortés, 2000).

Com o primeiro governo mexicano não liderado pelo PRI, a questão do combate à pobreza constituiu-se em um discurso central, uma vez que o tema da sucessão democrática passou a segundo plano. Entretanto, e ao contrário da retórica política, na medida em que a reforma do Estado, em termos da distribuição de poder, continua na ordem do dia, a questão da pobreza é considerada como um item do planejamento a longo prazo no âmbito do Plano Nacional do Desenvolvimento Social 2001-2006 [Programa Nacional de Desarrollo Social] (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 73), e não como um mecanismo central que requer uma reforma através da qual enfrente os processos de marginalização e pobreza em que está imerso um importante contingente da população. Isso está firmemente vinculado à própria definição de pobreza que o atual governo de Vicente Fox apresenta: “a carência dos elementos necessários para satisfazer as necessidades humanas mais decisivas e assegurar uma vida digna” (*Ibid*: 36). Neste sentido, a pobreza é definida como a falta de capacidades básicas, entendido isto como “o conjunto de ações ou estados que os indivíduos podem alcançar e que são considerados como indispensáveis para escolher as formas adequadas de vida” (*Ibid*). Partindo desta perspectiva, “a renda e os bens de consumo são meios para alcançar certas capacidades, enquanto as características pessoais e o contexto social definem a forma de transformar estes insumos em capacidades específicas para funcionar socialmente” (*Ibid*). Ser pobre significa “[...] que para condições sociais e particulares individuais dadas, as famílias não têm acesso aos recursos econômicos necessários para que seus membros consigam desenvolver com sucesso suas capacidades básicas” (*Ibid*). As rendas são determinadas, segundo o SEDESOL, por três fatores: o capital humano, que representa as habilidades e capacidades necessárias para produzir um bem ou serviço (educação formal, saúde, nutrição); o capital físico que se refere aos ativos financeiros, posse de dinheiro, propriedades e reservas utilizadas para a produção (moradia e serviços básicos, assim como a capacidade de poupar ou de gerar um patrimônio); e finalmente o capital social, entendido como “[...] uma série de características da organização social, tais como a confiança, normas e

redes sociais que podem facilitar ações coordenadas” (*Idid*:35). Contudo, estes três tipos de capital não podem desenvolver-se, segundo o governo federal, se não existem duas classes de oportunidades: aquelas que permitem ingressar no mercado de trabalho e aquelas que possibilitam investir em empreendimentos produtivos.

Dessa forma, para criar uma perspectiva geral dos ativos geradores de renda e oportunidades reais para potencializá-los, o governo federal procede a uma análise da população do país nos âmbitos da educação, da saúde, da nutrição e características dos lares, do patrimônio, da participação no trabalho e em outras atividades econômicas. Os resultados desta análise permitem constatar que: a maioria das famílias com menos renda está na zona rural; que uma grande parte das crianças do país pertence a famílias com menores renda e que a maioria das famílias indígenas faz parte do grupo de menores rendas. No que se refere à educação, a avaliação do governo federal ressalta que: prevalecem o atraso e as diferenças entre homens e mulheres em relação ao analfabetismo; que existe um grande número de crianças com defasagem escolar e poucos jovens com escassos recursos ingressam no nível mais alto da escola secundária. Em relação à saúde, a análise mostrou que: a) as condições adversas de saúde são mais críticas na zona rural devido às deficiências dos serviços de saúde, à desnutrição e às doenças, e b) a desigualdade, em termos de saúde, existe antes mesmo do nascimento. No que diz respeito às oportunidades, o diagnóstico do governo federal, similarmente, subestima os seguintes fatos: a) as mulheres ainda contam com poucas oportunidades de trabalho; e b) as mulheres que sustentam a família enfrentam crescentes desafios por sua vulnerabilidade.

Partindo dessa perspectiva, o atual governo federal afirma que se as políticas sociais forem orientadas para eliminar essas restrições, será possível criar “[...] um círculo virtuoso de acumulação de ativos e geração de oportunidades que permitam às pessoas alcançarem melhores níveis de vida por seu próprio esforço” (*Ibid*: 60). Isto apenas ocorrerá, acrescenta o documento, se houver uma operação coordenada e não fragmentada das políticas sociais, isto é, uma perspectiva integral das mesmas, evitando duplicidade de funções, ordenando e priorizando a implementação de ações. A partir dessa perspectiva, considera-se pertinente abandonar a idéia assistencialista de atendimento à pobreza a fim de que os setores empobrecidos possam valer-se por si mesmos. O caminho para alcançar estes objetivos baseia-se na aplicação de uma estratégia fundamentada em dois pilares: o atendimento a espaços territoriais específicos, bem como a grupos sociais ao longo de toda a vida.

A estratégia territorial é utilizada para a construção de microrregiões de atendimento sob os critérios de integração e a inclusão dos diferentes atores da sociedade – público social e privado –, fazendo com que os agentes envolvidos assim como as próprias comunidades a se-

rem atendidas comprometam-se com o planejamento, esboço, execução e avaliação dos projetos implementados. O enfoque territorial tem como objetivo detectar os espaços caracterizados por sua alta marginalização, com um padrão de assentamentos dispersos, mal comunicados com os centros de desenvolvimento econômico, localizados em áreas montanhosas, que não disponham de planos de desenvolvimento apropriados, carentes de apoios institucionais em saúde, educação, alimentação, assim como com uma limitada capacidade de organização social. Pelas próprias características desejadas para as microrregiões, estes locais objetos de assistência pertencem, de ordinário, à zona rural. Conforme o Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2006), localizam-se as microrregiões em condição de alta marginalização, em 17 estados do país, com uma população aproximada de 5,5 milhões de mexicanos (*Ibid*: 73). Paralelamente, o programa de desenvolvimento social do atual governo federal pretende estimular um programa para detectar espaços de pobreza em zonas urbanas. O programa *Habitat* pretende atender aos espaços marginalizados nas cidades sob um esquema que procura incluir os diferentes setores sociais e as próprias comunidades marginalizadas na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano, dotação de serviços, melhoramento dos espaços educacionais, das condições de segurança pública, atendimento a pessoas da terceira idade, crianças, jovens, assim como a promoção do emprego comunitário.

Ao mesmo tempo, o enfoque sobre a vida leva a reconhecer que existem pessoas com necessidades específicas em suas diferentes etapas que devem ser atendidas de forma articulada, com as providências apropriadas para cada fase da vida. Com esta perspectiva, pretende-se acompanhar e apoiar “[...] as pessoas e as famílias pobres contemplando-as com ferramentas, habilidades, destreza e oportunidades necessárias, a fim de que sejam cada vez mais capazes de prover-se por si mesmas dos elementos básicos que permitam seu desenvolvimento” (*Ibid*: 62); sendo exatamente este “o ponto de partida para a construção de uma rede social integrada”. A geração de oportunidades, capacidades e patrimônio é considerada como o objetivo principal para criar uma boa perspectiva de vida. O governo federal pretende alcançar este objetivo, a partir da dotação de serviços, programas de apoio à nutrição, assim como estímulos e reforços para investir em educação e saúde, articulando-se, além disto, com instituições financeiras para a obtenção de créditos comunitários e individuais, assim como projetos produtivos que gerem oportunidades de emprego em áreas geográficas urbanas e rurais. Reconhece-se, contudo, que estes tipos de programas orientados para impulsionar as capacidades, oportunidades e patrimônio dos pobres já estão funcionando, e inclusive, considera-se que deve haver certa continuidade em sua aplicação, como o caso de algumas das ações contidas no Programa de Educação, Saúde e Alimento (PROGRESA),

procurando estabelecer uma perspectiva de assistência integrada e sistemática, o que, de fato, leva a mudar seu nome para *Oportunidades*.

Contudo, há perguntas ainda sem respostas. Cabe indagar: que implicações acarreta a aplicação de uma perspectiva da pobreza como a impulsionada pelo atual governo de Vicente Fox? Existe, agora, uma visão mais abrangente de tal problemática? Ou, pelo contrário, a maneira como Fox explica a pobreza é mais complexa do que a de governos federais que o antecederam, embora os pressupostos continuem sendo os mesmos? À luz da análise baseada nas chamadas faces da pobreza propostas por Fassin, é possível localizar alguns dos pressupostos dessas figuras na atual proposta federal para combater a pobreza, os quais permitem assegurar que os efeitos dessas políticas serão extremamente limitados enquanto não se fizer uma reflexão mais ampla que leve em consideração os fatores estruturais da pobreza na esfera da economia, assim como o papel central que o Estado desempenha como mecanismo que permite a geração e distribuição da riqueza. Somente uma análise neste sentido permitirá trazer à mesa de discussão sobre a pobreza a importância do papel do Estado em sua definição e em seu projeto como eixo central de coesão e articulação social.

Neste sentido, no discurso do atual governo federal, a pobreza parece ser o resultado de fatores não econômicos, mas exclusão dos serviços de educação, saúde e equidade, entre outros, que empurram aqueles que encontram-se nesta condição para uma espécie de invalidez social. A idéia que parece permear o primeiro governo da alternância é a de que o círculo perverso da pobreza não é um problema ligado à perspectiva do desenvolvimento econômico, pelo contrário, este se deve à incapacidade de certos grupos sociais de enfrentar os processos de modernização econômica. Para o atual governo federal, o simples desenvolvimento da economia traria consigo o próprio fim da pobreza na medida em que os pobres estejam respaldados por uma série de ferramentas que lhes permitam superar-se. Entretanto, sabe-se que o crescimento econômico não significa desenvolvimento e, por conseguinte, a redução das desigualdades e da pobreza (Boltvinik, 2001).

Dessa forma, a perspectiva do governo federal recorre aos mesmos argumentos que podem ser encontrados em alguns momentos nas faces da pobreza das quais trata Fassin. O problema da pobreza descontextualiza-se de suas causas estruturais e dos próprios efeitos gerados pelo desmantelamento do Estado nos últimos trinta anos. A perspectiva territorial, tanto no meio rural como urbano há que ser também considerada com cuidado já que existe uma crença largamente difundida de que o problema da pobreza pode reduzir-se a uma questão de desenvolvimento urbano e rural, uma vez que se pode chegar a pensar que atender aos problemas ligados ao desenvolvimento territorial permitiria solucioná-lo. É certo que contribuem para melhorar as condições

de vida, mas sua implementação pode ser constantemente limitada por processos mais globais, pelo que convém distinguir entre políticas territoriais e políticas territorializadas da pobreza. Em sentido amplo, toda política é territorializada na medida em que é aplicada em um espaço determinado; uma política territorial, pelo contrário, pretende mobilizar recursos locais para solucionar uma série de problemas, como por exemplo, o da pobreza. Sobre este aspecto, a proposta do governo de Vicente Fox assume que os pobres vivem nessa condição por estar imersos em uma dinâmica que os impede de usar os instrumentos sociais e econômicos que lhes permitam ter acesso a certos bens e serviços. Mas jamais se pergunta pelos próprios processos que determinam sua impossibilidade de ter acesso a estes instrumentos. Transferir a pergunta neste sentido implica, na verdade, analisar as condições estruturais que geraram uma relação desfavorável de acesso para os grupos e indivíduos dentro da *sociedade*. Isto obriga a incluir, necessariamente, a discussão do tema da pobreza no espaço das relações de desigualdade e sua regulação pelo Estado, mais que a um problema nitidamente situado no âmbito das políticas públicas.

Recentemente, a Secretaria de Desenvolvimento Social do governo federal apresentou uma avaliação do seu programa *Oportunidades*. Apesar do discurso oficial que manifesta seu entusiasmo pelo que consideram um programa exitoso, as críticas não se fizeram esperar. Durante a avaliação, a pesquisadora Mercedes González de la Rocha, do *Centro de Pesquisas e Estudos Superiores em Antropologia Social do Ocidente*, informou que a pesquisa do Centro procurou, sobretudo, obter informação qualitativa sobre os efeitos do programa. Suas conclusões levam a afirmar que o *Oportunidades* está gerando muitos problemas aos seus beneficiários; entre os que se destacam estão: a violência intrafamiliar pelo controle dos recursos do programa e a perda do significado da assistência escolar por falta de mudanças significativas no que diz respeito ao acesso a emprego e melhor salário. Em termos de saúde, afirma a pesquisadora, pode-se observar o aumento do papiloma humano. Como afirma Boltvinik (2003), o *Oportunidades*, além disso, tem sido mal avaliado na medida em que sua efetividade é confundida com a simples enumeração do cumprimento das responsabilidades dos beneficiários de honrar suas obrigações para receber o apoio econômico do governo federal, razão por que este equipara o dever das mulheres e das crianças pobres de freqüentar as clínicas e as escolas como estímulo para o investimento de capital humano.

É previsível que a pobreza, produto das políticas de ajuste dos anos 1980 e 90, assim como o desmantelamento do Estado social mexicano, não se ressarçam com a simples atenção de seus efeitos mais visíveis – como a queda dos níveis de educação e das condições de saúde –, a não ser recompondo as redes sociais mais amplas que se fraturaram e que formavam

um sistema complexo de ajudas sociais, composto, dentre outros elementos, pelo subsídio a certos produtos alimentícios e médicos, assim como acesso a determinados bens e serviços; o sistema salarial com suas obrigações sociais e leis trabalhistas; os gastos públicos e as políticas sociais em matéria de educação, saúde, moradia e seguridade social. É verdade que as condições mudaram, e mais que restituir as antigas práticas, o Estado tem que pensar em novas formas de propiciar e fomentar as redes sociais que permitam gerar um equilíbrio que contraste claramente com o atual processo de fratura e polarização em que se vive no México.

## CONCLUSÕES

Contudo, as políticas de “luta contra” a pobreza, em termos da gestão territorial e do ciclo de vida, são inadequadas. O problema é que não resultam efetivas sem uma perspectiva distinta que aponte as causas da pobreza e uma visão que inclua a definição precisa do papel que o Estado tem que desempenhar como mecanismo de articulação do desenvolvimento social. Isto implica pensar na própria definição do Estado que se deseja. É inegável que as condições que deram espaço ao Estado desenvolvimentista mexicano são impossíveis de reproduzir e, certamente, pouco desejáveis, na medida em que, está baseado em um profundo espírito antidemocrático e autoritário. O atual governo federal tem divulgado que sua política está fundamentada na mudança das velhas formas de dirigir a *res* pública. Ao menos no que trata de desenvolvimento social, isto parece não ser tão certo. A falta de uma crítica ao modelo de desenvolvimento econômico é uma realidade como o foi nos últimos governos pós-revolucionários que o antecederam. A crença de que a pobreza é o resultado da incapacidade dos indivíduos de enfrentar os processos de inserção econômica e social permanece, mesmo que se faça mais complexo o modelo de interpretação da pobreza. A transferência do que se poderia chamar as políticas do Estado social para meras ações de gestão pública consolidou-se com o atual governo federal, pelo que se deve esperar pouco no que se refere ao combate à pobreza, a menos que os sinais de uma eminente catástrofe social ou uma revolta social se façam presentes, como já ocorre em alguns estados da República.

Entretanto, as políticas de assistência social poderão tornar-se redundantes se a discussão sobre o tema da pobreza continuar a ser conduzida em termos de políticas públicas sem considerar a necessidade de incluir a questão do Estado como seu eixo principal. Sem dúvida, isto está relacionado à rearticulação da estrutura de poder da sociedade mexicana que tende a transformar o caráter social dos problemas – como o da pobreza –, em assuntos individuais, rompendo, assim, com os laços de sociabilidade que tendem a gerar os problemas coletivos. A partir desta perspectiva, o Estado permanece restrito a um elemento

corretivo despojado do seu papel articulador e mediador dos interesses individuais e coletivos de que foi baluarte durante boa parte do século passado. A reflexão sobre pobreza passa, desta forma, e inevitavelmente, por repensar o papel do Estado. Não existe coesão social sem proteção social, e esta não pode vir das políticas isoladas ou integrais de combate à pobreza ou de filantropia ou do desenvolvimento social comunitário. Exige-se que passe, necessariamente, pela instituição estatal, a qual tem a obrigação de garantir o pertencimento de todos a uma mesma sociedade, respeitando sempre as diferenças de seus integrantes.

Neste sentido, o Estado precisa redefinir o seu papel como instituição social, o que implica concebê-lo como um *construto* social, uma instituição concreta, com repercussões sociais reais e não como uma entidade abstrata. Deixar para trás o papel a que ficou restrito o Estado no México exige uma transformação de sua dinâmica interna, o que só poderá ser concretizado se os atores e sujeitos sociais reconhecerem nele a instância através da qual uma comunidade moderna é representada e define suas opções fundamentais. Dessa forma, ter-se-ia que examinar cuidadosamente, em primeira instância, o caráter profundamente pernicioso das atuais políticas de desenvolvimento econômico, tidas em grande medida como as causadoras dos processos de degradação social que conduzem à pobreza. Não é suficiente atender à saúde, à educação e à geração de empregos se não se transformam as condições atuais de crescimento econômico. É verdade que a definição de uma nova política no interior dos Estados-nações torna-se difícil sob as condições atuais globais da economia e que, portanto, não será muito fácil crer na possibilidade de reconstituir o equilíbrio precário das décadas pós-guerra. Mas também é verdade que hoje, mais que nunca, o Estado constitui-se na única instituição da sociedade contemporânea com poderes de articular um projeto de desenvolvimento social compartilhado. Isto representa uma transformação política importante, não só no México, mas em toda a América Latina e, talvez, com a mesma dimensão e importância que as chamadas transições democráticas em décadas passadas - que em alguns países permanecem inconclusas - porque representa a necessidade de consolidar uma idéia de democracia que não se reduz simplesmente ao tipo parlamentarista.

## BIBLIOGRAFIA

- Agier, M. (1999) *L'invention de la ville; banlieus, townships, invasions et favelas* (Amsterdã: Ed. des Archives contemporaines).
- Bayat, A. (2000) "From 'dangerous classes' to 'quiet rebels'", in *International Sociology*. Vol. 15, No. 3; 533-557.
- Bayat, Asef (1997) *Street politics: poor people's movements in Iran* (Nova Iorque: Columbia University Press).

- Barczak, M. (2001) "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America", in *Latin America Politics and Society*. Vol. 43, No. 3; 37-59.
- Blanco, J. (1992) "El círculo de la pobreza", in *Nexos*, No. 175 (México).
- Boltvinik, J. (2003) "Evaluaciones light del Oportunidades", in *La Jornada*, 25 de abril (México).
- Boltvinik, J. (2001a) "La pobreza en Chiapas", in *La Jornada* 9 de marzo (México).
- Boltvinik, J. (2001b) "La evolución heterogénea de la pobreza en México 1970-1995", in José María Tortosa (coord.) *Pobreza y perspectiva de género* (Barcelona: Icaria).
- Boltvinik, J. y Fernando Cortés (2000) *Los dilemas de la política social. Cómo combatir la pobreza?* (México: Universidad Iberoamericana).
- Calderón. M. A. (1998) *Explicaciones de la caída del ahorro privado en México desde tres perspectivas*. Documentos de Trabajo. No. 5. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Calva, J. L. (1994) *Empleo y distribución del ingreso*. Fundación Konrad Adenauer (México: Cooperación Internacional).
- Body-Gendrot, S., Le G. et M. Herrou (1998) *Mission sur les violences urbaines* (Paris: IHESI-La Documentation Française).
- Castel, R. (1995a) *Le métamorphoses de la question sociale* (Paris: Gallimard).
- Castel, R. (1995b) "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", in *Archipiélago*, No. 21; 27-36.
- Castel, R. (2000) "The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationship", in *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24, No. 3; 519-535.
- Castells, M. (1971) *Problemas de investigación en sociología urbana* (México: Siglo XXI).
- De La Garza, Enrique (1998) *Ascenso y crisis del Estado social autoritario* (México: El Colegio de México).
- De La Garza, Enrique y Alfonso Bouzas (1998) "La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada". Documento presentado en la *International Working Group on Subnational Economic governance in Latin America and Southern Europe* (Nova Iorque: Columbia University).
- Dubet, F. (2000) *Les inégalités multipliées* (Paris: Éditions de l'aube).
- Esquivel, G. (1999a) *Convergencia regional en México, 1940-1995*. Documentos de Trabajo. No. 9. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Esquivel, G. (1999b) *Gasto en educación y desarrollo regional: una evaluación inicial del fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*.

- Documentos de Trabajo, No. 6. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Fassin, D. (1996) "Exclusion, underclass, marginalidad: figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et Amérique Latine", in *Revue Française de Sociologie*. Vol. 37; 37-75.
- Fuentes, O. (1989) "Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis", in *La Jornada*, 6 de janeiro (México).
- Gans, H. (1996) "From 'Underclass' to 'Undercaste': some observations about the future of the post-industrial economy and its major victims", in Mingione Enzo (ed.) *Urban poverty and the underclass* (Inglaterra: Blackwell).
- Gans, H. (1997) "Uses and misuses of concepts in American social science research: variations on Loïc Wacquant's theme of 'three pernicious premises in the study of the American ghettos'", in *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 221 No. 3; 504-507.
- Gollás, M. (1994) *México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento*. Documentos de Trabajo. No. 11. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Guevara, G. (1991) "México, un país de reprobados", in *Nexos*, No. 162 (México).
- Guevara, G. (1992) *La catástrofe silenciosa* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Hansen, D. R. (1980) *La política del desarrollo mexicano* (México: Siglo XXI).
- Hardoy, E. J. y Satterthwaite, D. (1987) *La ciudad legal y la ciudad ilegal* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano – IIMAD-III EED).
- Lewis, O. (1961) *Antropología de la pobreza. Cinco familias* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Lomnitz, L. (1975) *Como sobreviven los marginados* (México: Siglo XXI).
- Mauceri, P. (1997) "Return of the caudillo: autocratic democracy in Peru", in *Third World Quarterly*. Vol. 18. No. 5; 899-911.
- Molinar, J. and Weldon, J. (1994) "Programa Nacional de solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", in *Estudios sociológicos*. Vol. 12, No. 34.
- Montaño, Jorge (1976) *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos* (México: Siglo XXI).
- Montesinos, Rafael (1992) "Empresarios en Brasil y México. Un ensayo sobre el neoliberalismo en América Latina", in *Sociología*, Año 7, No. 19; 159-187.
- Morel, A. (2001) *La legitimación social de la pobreza* (Barcelona: Anthropos).

- Myrdal, G. (1944) *American dilemma: the Negro problem and the modern democracy* (Nova Iorque: Harper and Brothers).
- Pastor, M. and Wise, C. (1997) "State policy, distribution and neoliberal reform in México", in *Journal of Latin American Studies*. Vol. 29, No. 2; 419-457.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006* (México).
- Poder Ejecutivo Federal. (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México).
- Power, J. T. (1998) "Brazilian politicians and neoliberalism: mapping support for the Cardoso reforms, 1995-1997", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 40, No. 4; 51-72.
- Ramos, C. (2000) "Sin gozar de cabal salud", in *Enfoque*, 20 de agosto (México).
- Roberts, M. K. (1996) "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case", in *World Politics*, Vol. 48, No. 1; 82-116.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2003). *Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa de Oportunidades - 2002* (México).
- Shicheng, S. (2002) "El proceso de la modernización y los cambios del modelo político y económico en México", in Leopoldo Zea y Henán Taboada (comp.) (México: Frontera y globalización. Fondo de Cultura Económica).
- Silva, E. (1999) "How to nurture a democracy", in *Journal of International Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 3; 147-158.
- Silver, H. (1994) "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", in *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, No. 5-6; 531-578.
- Székely, M. (1994) *Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización*. Documentos de Trabajo. No. 1. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Székely, M. (1995) *Economic liberalization, poverty and income distribution in Mexico*. Documentos de Trabajo. No. 3. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Urzúa, C. (1993) *Tax reform and macroeconomic policy in Mexico*. Documentos de Trabajo. No. 10. Centro de Estudios Económicos (México: El Colegio de México).
- Vélez-Ibañez, Carlos (1991) *La política de lucha y resistencia: procesos y cambios culturales en el México central urbano 1969-1974* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Vite Pérez, Miguel Ángel (2001) *Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (México: Plaza y Valdes).
- Wacquant, L. (1999) *Les prisons de la misère* (França: Raisons d'agir).
- Wacquant, L. (1997) "Three pernicious premises in the study of the American ghetto", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 221, No. 3; 341-353.
- Ward, P. (1993) "Social welfare policy and political opening in Mexico", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, No. 3; 613-628.
- Warman, A. (1989) "Persistencia de la pobreza", in *Nexos*, No. 135 (México).
- Weylan, K. (1998) "Swallowing the bitter pill. Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America", in *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 5; 439-568.
- Wieviorka, M. (1997) "Culture, société et démocratie", in Wieviorka, Michel (coord.) *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*. (Paris: La Découverte).
- Wilson, J. W. (1991) "Studying inner-city social dislocations: the challenge of public research", in *American Sociological Review*, Vol. 56, No. 1; 1-14.
- Zukin, Sharon (1995) *The cultures of cities* (Cambridge, Mass.: Blackwell).

crescimento dos níveis de pobreza, do desemprego e dos baixos níveis salariais. Assim, embora a pobreza esteja fortemente concentrada no Nordeste (50% dos pobres residem na região), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas do país (a uma taxa média de 2,6% ao ano, no período 1995/01) e ainda mais nas regiões mais ricas e industrializadas, como a Grande São Paulo e outras capitais do Sul do país<sup>2</sup>.

O objetivo deste capítulo é contribuir para a discussão dos programas de combate à fome no Brasil. Considera-se a existência de três grandes alternativas, não necessariamente excludentes, para o equacionamento desse problema: programas de transferências de renda em dinheiro; programas de fornecimento de alimentos em espécie e programas de transferência de renda vinculada para a compra de alimentos. Pretendemos discutir o alcance dessas alternativas a seguir. Na primeira parte, procuraremos mostrar que a simples distribuição de renda, sem se fazer acompanhar de mecanismos que possam alterar a estrutura econômica social e política que gera essa desigualdade, não apresenta resultados nos médios e longos prazos. Em seguida, avaliaremos a importância e o impacto de programas de renda mínima e dos programas específicos de segurança alimentar e combate à fome. Finalmente, analisaremos algumas políticas locais implantadas pontualmente no Brasil nos anos 1990 e apresentamos o que consideramos ser as vantagens da proposta do já implantado *Programa Fome Zero* através do cartão de alimentação. Seguem-se conclusões gerais sobre o tema.

## A CONTROVÉRSIA SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Há séculos, os cientistas sociais, em particular, os economistas, procuram investigar a relação entre os fatores da mobilidade social e a renda das pessoas. Em 1887, o economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) julgou ter descoberto uma “lei econômica” semelhante a uma lei física universal segundo a qual a distribuição da riqueza nas sociedades humanas tendia a se ajustar à curva por ele estabelecida, independentemente da sua organização econômica, social ou política. Para apoiar sua tese, ele estudou as estatísticas de vários países e em diferentes períodos: Inglaterra, Prússia e Saxônia, no século XIX; Florença, no período renascentista; Peru, no final do século XVIII; Basileia, do período medieval, etc.; e sempre obteve bons resultados com o ajustamento da sua curva<sup>3</sup>

---

2 Conforme Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi (2001).

3 A curva de Pareto tem sido utilizada em outros campos além da distribuição da renda pessoal, tais como a distribuição das firmas segundo seu capital, vendas ou número de empregados, e o ajustamento obtido tem sido satisfatório. Para exemplos, ver Steindl, J. (1965) *Random processes and the growth of firms: A study of the Pareto Law* (Nova Iorque: Hafner Publishing Company).

A extensão das conclusões que Pareto tirou a partir dessas verificações empíricas levou-o a acreditar que toda tentativa de amenizar a injustiça da distribuição da renda nacional era, *a priori*, condenada ao insucesso, pois a “lei natural da distribuição da renda” agiria em quaisquer condições segundo a distribuição por ele estabelecida.

Mas Lange (1967: 151-169), influente economista polonês, ao aplicar a curva de Pareto à distribuição dos rendimentos de todos os trabalhadores e empregados na Polônia, verificou que a distribuição logarítmica-normal se ajustava melhor aos dados. Também a distribuição dos salários nos anos de 1956-1959 se assemelhara à distribuição logarítmica-normal, o que o levou a concluir que as rendas de um grupo social homogêneo se distribuem segundo uma curva normal simples ou logarítmica, o que era de se esperar.

Se atentarmos para os casos onde a “lei de Pareto” aplica-se satisfatoriamente (distribuição de escravos segundo seus senhores; das firmas segundo seu capital, vendas ou número de empregados; das pessoas segundo resultados de exames de matemática, etc.), vamos verificar que, em todos eles, a posição relativa ocupada por um senhor de escravos, por uma firma ou um estudante de matemática depende, respectivamente, de uma acumulação anterior de um certo número de escravos, de capital e de conhecimentos matemáticos. Os progressos futuros (aumento do número de escravos, de capital ou de conhecimentos matemáticos) são mais fáceis para senhores, firmas ou pessoas que já alcançaram os níveis mais altos. Isso é compreensível, pois, indubitavelmente, quanto maiores são as rendas da propriedade, mais fácil será aumentá-las.

Generalizando, podemos concluir que a lei de Pareto não é uma característica de qualquer sociedade humana, mas de sistemas sociais (e/ou atividades humanas) em que a riqueza acumulada (e/ou o conhecimento acumulado) possibilita controlar o trabalho criador de nova riqueza.

Bronfenbrenner (1971: 54), um conhecido de afiliação neoclássica, apresentou um exemplo algébrico de um produto de matrizes cujos resultados “ilustram a teoria popular que, se todos partirem iguais amanhã, em poucos anos, nós teremos exatamente tanta desigualdade como temos hoje”. Supondo um vetor em que todos os indivíduos que recebem renda estão divididos em estratos (os ricos, remediados e pobres, por exemplo) e mantida constante a matriz de transição que contém as probabilidades de um indivíduo passar de um estrato de renda que ocupava no tempo  $t$  para outro no tempo  $t + 1$ , é possível mostrar que, sob certas condições, o resultado final de sucessivas multiplicações é independente das distribuições iniciais. A ilustração do autor parte de duas distribuições diferentes, uma que reflete uma perfeita igualdade e outra, uma total desigualdade, para mostrar que, à medida que passa o tempo (representado pelo número de multiplicações), nos aproximamos de uma

única distribuição. Ou seja, embora tivéssemos partido de distribuições totalmente diferentes, chegamos ao mesmo resultado, após certo lapso de tempo, se a matriz de transição for mantida constante.

Creemos que esse resultado do exemplo algébrico de Bronfenbrenner tem, pelo menos, duas implicações importantes para entender melhor a discussão sobre os fatores que determinam mudanças na distribuição da renda de uma sociedade. A primeira é de como se pode melhorar o perfil da distribuição. A experiência de muitos países confirma: feita a redistribuição apenas da renda em si, esta se dilui rapidamente nos gastos inadiáveis (sejam alimentos, sejam bens não duráveis) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são os proprietários das indústrias de alimentos e bens não duráveis. Não é a renda que deve então ser mais bem distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção<sup>4</sup>, cuja propriedade, uma vez concentrada nas mãos de poucos, gera uma distribuição da renda também concentrada.

É verdade também que mudanças no curto prazo na distribuição da renda podem ser o resultado de modificações no equilíbrio das forças políticas, independentemente de uma redistribuição da posse dos fatores de produção. O aumento de salários, especialmente do salário mínimo, é um bom exemplo disso na história brasileira recente. Mas a estabilidade por si só não assegura a permanência duradoura dessas conquistas num prazo mais longo, como mostrou por exemplo, a exaustão do plano Cruzado, em 1987, depois de ter provocado o único movimento de desconcentração da renda pessoal em toda a década.

A segunda implicação está relacionada às condições que determinam a estabilidade de uma distribuição qualquer da renda. Os determinantes de uma distribuição da renda traduzem-se nas oportunidades de transição entre as classes, ou seja, na mobilidade vertical da estrutura social vigente. Essa mobilidade, em nossa opinião, nada mais é que uma conseqüência das relações de produção existentes e da distribuição dos ativos existentes nessa sociedade. Em outras palavras, se as condições que produzem – e principalmente, reproduzem – ao longo do tempo a desigualdade entre as pessoas não forem alteradas, as mudanças na distribuição de renda não serão duradouras.

## AS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA

Segundo Marcon (1998), o debate sobre as propostas de um programa de renda mínima por meio de um imposto negativo teve início no Brasil, na década de 1970, a partir dos trabalhos de Antônio Maria da Silveira e Roberto Mangabeira Unger.

---

4 Devemos considerar, também, as modificações que resultem em alteração na qualidade do fator trabalho, resultantes da educação, por exemplo.

No começo da década de 1990, intensificou-se esta discussão, com a aprovação do Projeto de Lei de Instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima*, de autoria de Eduardo Suplicy, em 1991. A partir de então, vários municípios começaram a implantar programas dessa natureza, associando-se a contrapartidas das famílias, como a frequência das crianças em idade escolar às aulas<sup>5</sup>. Posteriormente, estas ações foram adotadas pelo Governo Federal como sendo a principal política de combate à pobreza e à fome<sup>6</sup>, que hoje atende a mais de 8 milhões de crianças. Mais recentemente, nos anos de 2001 e 2002, foram acrescentados os programas de auxílio-gás, erradicação do trabalho infantil (PETI), bolsa-renda e bolsa-alimentação, que veio substituir a distribuição de cestas básicas.

Na realidade, programas que surgem como compensação à baixa renda obtida através do mercado de trabalho existem há décadas e, até séculos, no mundo desenvolvido. Pode-se citar a Lei de Speenhamland, na Inglaterra do século XVIII, que buscou compensar monetariamente as famílias que tiveram suas terras expropriadas e começaram a se inserir na produção industrial crescente. Segundo Polanyi (2000), devido à existência de uma renda monetária desvinculada do mercado de trabalho, havia uma resistência muito grande por parte da população em se incorporar ao mercado de trabalho. Além disso, o fornecimento de um valor em dinheiro para custear a vida dessas famílias dificultava a formação de um nível de salários de referência para os trabalhadores. Polanyi chama a atenção, ainda, para o fato de que, para que a economia de mercado fosse instalada na Inglaterra, foi feito um enorme esforço de intervenção do Estado.

Vários autores Lavinás (1997) e (1998), Souza e Fonseca (1997) identificam a origem dessas políticas de renda mínima como parte do “Welfare State”, nos países desenvolvidos, como por exemplo, na Dinamarca, em 1933; nos EUA, em 1935<sup>7</sup>; Inglaterra, em 1948; Alemanha, em 1961; Holanda, em 1963. Segundo Lavinás e Varsano (1997), a característica básica dos programas da Europa foi o de adotar a renda mínima garantida como renda complementar dentro de um sistema geral

---

5 Note que na versão do programa de renda mínima associada ao bolsa-escola há, pelo menos, uma tentativa de modificar esses parâmetros da mobilidade social através da educação dos pobres, o que, se bem sucedido, poderia levar, a longo prazo, a uma alteração (pequena) na matriz de transição social, uma vez que a ajuda se restringe à educação formal primária, que tende a ser universal nos dias de hoje. Ou seja, estaria, pelo menos, igualando as condições iniciais de partida dessa criança pobre em relação ao quesito educação primária, mantidos constantes os demais elementos da matriz de transição.

6 Através do Projeto do Deputado Nelson Marchezan, de 1995, aprovado pela Câmara dos Deputados.

7 O Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC) foi criado em 1935 pelo Social Security Act.

de proteção social, como uma espécie de “rede última de proteção”. Segundo os autores, existe, atualmente, um questionamento da concepção das políticas de renda mínima, originando três posições diferenciadas. Uma que defende a garantia de uma renda de subsistência universal e incondicional, ou seja, sem nenhuma contrapartida dos beneficiados, em termos de padrão educacional ou busca de colocação no trabalho. O argumento é de que uma parte da sociedade não conseguirá viver do seu trabalho nas sociedades capitalistas atuais e deve ser compensada como um patamar mínimo dado a todos.

Uma segunda vertente considera que a renda universal, sendo incondicional, pode acelerar o processo de informalização e degradação do trabalho, com ônus elevado sobre os gastos públicos. Ou seja, implicaria uma “renda básica” para todos os trabalhadores, assegurada pelo Estado, reduzindo os níveis de salários pagos pelo setor privado. Uma das conseqüências seria a supressão do papel norteador do salário mínimo, referência para condições mínimas de vida do trabalhador.

Uma terceira visão considera a renda mínima limitada para os objetivos de combate à pobreza e à desigualdade. Para esses, seria mais importante a universalização dos direitos e da proteção social em todas as frentes: trabalho, habitação, saúde, previdência e educação.

Lavinas (1998) destaca que os programas de renda mínima dos países desenvolvidos, como os da Alemanha e da França, constituem-se numa prestação adicional que se soma a outras já asseguradas dentro de um sistema universal de proteção social amplo e sofisticado, visando a combater a pobreza em suas novas formas (exclusão social decorrente de desemprego, atendimento a famílias monoparentais femininas, idosos sem proteção social, desempregados de longo prazo).

Em países como Argentina e Brasil, onde a exclusão é permanente para um grande contingente de pessoas, constata-se que existe a necessidade de uma ampla rede de proteção social; e que essas ações não podem ser reduzidas a apenas um programa de renda mínima. Da mesma forma, é impossível escolher apenas políticas que focalizem “os pobres dos pobres”, em nome da eficiência, deixando de lado uma enorme massa sem receber quaisquer outros benefícios.

Mas o fato é que um número significativo de municípios brasileiros passou a adotar programas de renda mínima, condicionados, principalmente, à frequência das crianças à escola. Alguns acrescentam, ainda, outras exigências, como a busca de qualificação profissional e o acesso a programas de microcrédito. Uma revisão bibliográfica dos programas em andamento demonstrou que eles são avaliados positivamente com relação ao combate ao trabalho infantil e à melhoria da frequência de crianças na escola. Tem ainda a vantagem de exibir uma elevada focalização ao público de mais baixa renda – ou sem renda. No entanto, verifica-se que

há uma avaliação negativa quanto à possibilidade de atendimento maciço desses programas municipais à população, especialmente aos adultos.

Em Campinas, o programa pioneiro foi implantado a partir de fevereiro de 1995, beneficiando inicialmente 1.982 famílias, número ampliado para cerca de 2.500, em 2002. No Distrito Federal, o programa *Bolsa Familiar para Educação* atendeu a 25.680 famílias e 50.673 crianças, mas foi desativado, com a entrada da nova gestão. Em Blumenau, o programa atendia, em agosto de 2001, a 244 famílias ou 1.378 pessoas. Em Belo Horizonte, de um total de famílias requerentes de 12.722, foram beneficiadas, até junho de 1998, apenas 1.625, sendo que o início do programa ocorreu em setembro de 1995 (Bittar *et al.*). Em Vitória, foram atendidas 169 famílias, tendo o programa iniciado em março de 1996 (Lavinias, 1998). Também vale mencionar os programas de Salvador e Ribeirão Preto, cujo atendimento também é limitado em termos de números de famílias.

Segundo Souza e Fonseca (1997), os maiores problemas encontrados no programa a partir de uma avaliação de Campinas, são: a dificuldade de estabelecer critérios de escolhas das famílias; os mecanismos de emancipação dos beneficiários, de forma a não gerar dependência; e os prazos para a vigência dos benefícios.

Ramos (1994), por sua vez, levanta algumas limitações ao Projeto de Lei que propõe a criação do programa de renda mínima nacional, como: a) o problema da fiscalização das declarações de rendimentos dos trabalhadores informais, já que a maioria deles encontra-se no mercado informal de trabalho; e b) a desnecessária recomendação para que se faça a desativação dos componentes de política social compensatória, tal como programas de seguro.

O autor alega, também, que o argumento da soberania do consumidor, uma das principais justificativas dos defensores do programa, deve ser aplicado cuidadosamente. Em áreas, como saúde e educação, as condutas dos indivíduos não podem ser guiadas exclusivamente pelas preferências pessoais.

Vale lembrar que a idéia – tão cara ao liberalismo econômico – de que o cidadão sabe alocar melhor os seus recursos disponíveis do que o Estado, pressupõe um perfeito conhecimento das alternativas disponíveis e de suas implicações<sup>8</sup>. É óbvio que, na questão da fome, a garantia de uma alimentação adequada não pode ser assegurada com

---

8 De acordo com Graeff (“Marchezan e o Bolsa-escola” – *Folha de São Paulo*, 24/02/02), os programas de renda mínima do tipo “imposto de renda negativo” defendido por Milton Friedmann, um dos papas do liberalismo econômico, pressupõem que “cada pobre sabe melhor o que é bom para si mesmo; antes dar dinheiro a ele, para que gaste como achar melhor, do que a burocracia estatal perdulária e corruptível. Em outros termos, você acaba com a pobreza garantindo a cada pobre um mínimo de renda para que ele seja incluído como consumidor no mercado”. Será?

base apenas nas informações disponíveis e/ou pela propaganda da indústria alimentícia.

Outras críticas à proposta dos programas de renda mínima, enquanto sucedâneos de programas de combate à fome podem ser adicionadas: valores pequenos de renda transferidos não garantem condições mínimas de sobrevivência nem meios para que as famílias superem sua condição de pobreza ou de vulnerabilidade à fome; a maior parte dos programas exclui famílias com crianças fora da rede escolar ou sem crianças em idade escolar.

#### A NECESSIDADE DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME

Por que defendemos necessidade de políticas específicas de combate à fome no Brasil? Segue-se, abaixo, um conjunto de motivações que serão detalhadas na seção seguinte:

1. programas específicos conseguem conscientizar a população do “Direito à alimentação” como parte dos direitos fundamentais do ser humano. A alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir este direito.
2. Associar o recebimento de uma complementação de renda à compra de alimentos condiciona as famílias a essa “obrigação” de se alimentarem melhor. Pesquisa feita junto às famílias de Goiânia, participantes do programa estadual “Renda Cidadã”, constatou que as famílias preferem prestar contas de que gastaram o dinheiro com a compra de alimentos integrantes da cesta básica e não em alimentos supérfluos.
3. Estudos mostraram que programas, como o *Food Stamp* norte-americano, ocasionaram um consumo de nutrientes em 3 a 7 vezes maior comparado com programas de transferência de renda em dinheiro (Ohls e Beebout, 1993).
4. O condicionamento à compra de alimento traz, ainda, maior facilidade de desligamento do que programas de renda em dinheiro. Na medida em que a família verifica que tem condições de comprar alimentos com recursos próprios, seu desligamento do programa pode tornar-se mais fácil do que uma diminuição da renda em dinheiro, que pode ter outra utilidade.

---

9 Apesar desse nome, o programa nada tem a ver com a proposta homônima feita recentemente pelo Senador Eduardo Suplicy, que estipula o pagamento de uma renda monetária a todos os brasileiros, independentemente da renda.

No Brasil, as experiências de caráter mais maciço de ajuda direta no combate à fome resumem-se ao programa do leite dos anos 80, e ao *Programa de cestas básicas* – Prodea substituído recentemente pelo *Programa Bolsa-alimentação*. Vamos analisar resumidamente alguns resultados desses programas.

O “tíquete do Sarney”, criado em 1986 e que funcionou até 1991, foi um dos poucos exemplos brasileiros do uso do tíquete de alimentação. O programa pretendia distribuir um litro de leite para crianças até 7 anos pertencentes a famílias que ganham até 2 salários mínimos, com uma meta total de cerca de 10 milhões de crianças. Segundo documento de avaliação de políticas sociais do *Ministério da Previdência e Assistência Social* (MPAS/CEPAL, 1989), o programa do leite foi um dos fatos mais marcantes no cenário dos programas nutricionais. Os tíquetes eram distribuídos por entidades comunitárias diretamente às mãos dos beneficiários. Os comerciantes usavam os tíquetes para pagar ao usineiro de leite, que os trocava no Banco do Brasil por dinheiro através de depósito bancário. Os tíquetes saíam da casa da moeda diretamente para os correios, que os distribuíam para as diversas agências nos municípios onde o programa tinha sido implantado.

Nessas localidades, eram credenciadas as entidades comunitárias existentes, como associações de moradores, organizações religiosas, sindicatos, clubes de serviço, etc.; cada entidade selecionava as famílias participantes; e as entidades deveriam ser registradas ou deveriam ter o aval de órgãos de assistência social com os quais trabalhassem. Os tíquetes deveriam ser entregues em reuniões mensais, organizadas para estimular debates sobre temas como alimentação e saúde, vacinação, hortas comunitárias, mutirões, etc.

O programa expandiu-se com enorme facilidade: em pouco mais de um ano já atingia quase 5 milhões de beneficiários e 15.110 associações credenciadas, em setembro de 1987. Segundo o documento de avaliação, as fraudes eram muito raras, em relação ao volume de suas operações, além de serem facilmente identificáveis. No entanto, avaliações posteriores mostraram problemas sérios com desvios e corrupção na administração dessa iniciativa.

Se analisarmos o alcance do programa, ele foi maciço como poucos. Houve um significativo aumento na demanda de leite (20,4% de crescimento na produção entre 1996 e 2000) com um crescimento no consumo *per capita* de 94 litros-ano para 109 litros/ano, nesse mesmo período. Cumpre recordar que essa foi, talvez, a primeira experiência na implementação de políticas com metas definidas a partir das demandas da população. Outro fato interessante é que não se criou nenhum novo canal de comercialização e nem se distribuiu alimento em espécie, mas sim uma moeda de “curso forçado” para atender uma necessidade

específica, unindo as duas pontas da oferta e da demanda. Em resumo, uma política de geração de demanda de corte tipicamente keynesiano.

O *Programa de cestas básicas*, por sua vez, foi originalmente desenvolvido pelo Governo Collor (1990-1991), sob o nome de *Gente da Gente*, e depois ampliado como um *Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos*, que se apoiava na utilização dos estoques públicos de alimentos com risco de deterioração.

Desde sua implantação, em 1993, foram sugeridas modificações no programa que diferenciasssem o seu componente assistencial fundamental (de fornecimento em situações de emergência, como seca, enchentes, etc.) de sua possibilidade como dinamizador do desenvolvimento em localidades tradicionalmente carentes. O programa foi atacado, e enfraqueceu nos períodos em que não havia uma crise social mais séria, sendo fortalecido em momentos em que a crise se aprofundava (desemprego, seca, enchentes, etc.) ou devido a outros motivos envolvendo interesses que se manifestavam nos períodos eleitorais.

No final de 2000, o Governo Federal cortou, do Orçamento de 2001, a verba para o Prodea. A justificativa oficial foi a de que o caráter assistencial do programa não contribuía para o combate à pobreza no país. Além disso, argumentou-se que a distribuição de cestas vindas de fora não ajudava a economia local, porque diminuía as compras no pequeno comércio do município.

O interessante é que, embora tenha sido criado como um programa emergencial, a distribuição de cestas básicas ficou conhecida por sua utilização com finalidades eleitorais. Em 1998, por exemplo, ano de eleições gerais, foram distribuídas 30 milhões de cestas, quase o dobro do que em 2000, representando o auge do programa (conforme editorial da *Folha de São Paulo* de 28/11/2000).

Críticas à extinção do programa surgiram de várias partes. Flávio Valente, da ONG *Agora* (*Folha de São Paulo*, 02/12/2000), informa que, desde 1994, o *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (Consea) apresentou propostas de revisão do programa, visando a uma maior articulação da distribuição de cestas com a comunidade local, a partir do trabalho comunitário, da capacitação dos beneficiários e da descentralização das compras das cestas, visando ao desenvolvimento local sustentável, mas nada disso havia sido adotado pelos coordenadores do programa. Outro impacto negativo da retirada da cesta básica foi verificado na pequena agroindústria, com a desativação de casas de farinha e a queda nos preços dos produtos de consumo popular.

Na nossa opinião, não se justifica eliminar um programa social a partir da constatação de que ele atinge timidamente o público-alvo. Deve-se buscar, antes, sanar as deficiências para que ele efetivamente atinja o público-alvo ou substituí-lo por um outro maior. A

distribuição de cestas básicas não deve ser o principal – ou único – programa de combate à fome no país, mas pode servir ao objetivo específico de acudir famílias carentes em situações emergenciais que, supõe-se, sejam transitórias. Além disso, é fundamental que esteja articulada à manutenção de um programa visando à manutenção de estoques de alimentos de segurança, conforme defendido pela FAO, para enfrentar essas situações de emergência – enchentes e seca, por exemplo.

Nos EUA, o programa Cupons de Alimentos, depois transformados em cartões magnéticos, surgiu como uma alternativa de melhor operacionalização em relação aos programas de fornecimento de alimentos em espécie, considerando que esses programas alimentares surgiram como uma forma de desovar o excesso de estoques de alimentos, já na década de 1930. A alternativa dos cupons foi considerada extremamente eficaz em relação ao fornecimento de bens em espécie, pela sua maior praticidade para o beneficiário e também devido à eliminação do problema do transporte e perecibilidade dos alimentos. O programa teve uma aceitação maciça e, em 13 anos, passou de 0,4 milhão de pessoas atendidas em 1964, para 2,9 milhões em 1969. Em 1971, atingiu 9,4 milhões e, em 1975, 16,3 milhões.

O programa *Food Stamp* (selos de alimentos) complementa, ainda hoje, nos EUA, o consumo de alimentos de mais de 18 milhões de pessoas por mês. O *Food Stamp* foi considerado, numa avaliação recente, o único programa de ajuda alimentar que preencheu simultaneamente as duas condições consideradas fundamentais de eficiência econômica: foi um programa contra-cíclico, aumentando nos momentos recessivos da economia e reduzindo nos de expansão; e foi o que atingiu em maior proporção as famílias pobres, podendo ser considerado, assim, um programa de caráter intenso, com um grau de focalização também considerado muito bom (Rossi, 1998).

Em algumas experiências brasileiras, como a desenvolvida em Goiás, relatada em seguida, o processo ocorreu da mesma forma. O programa estadual de distribuição de cestas básicas foi substituído pelo *Renda Cidadã*, que fornece um valor monetário às famílias cadastradas através de um cartão magnético, que só pode ser utilizado para comprar alimentos e gás de cozinha. Esse programa tem uma enorme aceitação por parte dos beneficiados; e será explicado adiante.

Dentro desse contexto parece-nos que o desenvolvimento de um programa de cartões, com transferência de renda, vinculada nesses moldes, poderia trazer um enorme ganho ao combate à fome. O programa tem o mérito de ser bem focalizado, permite a movimentação das economias locais através do comércio e induz seus beneficiários ao trabalho e à reciclagem profissional, além propiciar a manutenção das crianças na escola.

## AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS

Experiências locais recentes mostram-se muito valiosas ao entendimento de como poderia funcionar um programa de transferências de renda no Brasil. Nesse particular, valeria a pena destacar dois programas implantados recentemente: o “cheque cidadão”, do Rio de Janeiro e o programa “renda cidadã”, do Estado de Goiás.

### A) O *CHEQUE CIDADÃO*

Um exemplo de como a sociedade civil pode colaborar para reduzir o problema da fome através de doações é o do cheque cidadão. Embora não haja nenhum incentivo fiscal que beneficie os doadores, diversas redes de supermercados do Rio de Janeiro estão distribuindo um vale-compras no valor de R\$ 100,00 para famílias carentes previamente cadastradas. O vale-compras permite que esse público beneficiário tenha acesso a alimentos e produtos de higiene e limpeza, sendo proibida a compra de cigarros ou bebidas alcoólicas. A única exigência é a de que o chefe de família selecionado deva ter seus filhos na escola e a carteira de vacinações em dia.

O programa foi iniciado em 1999 pelo governo do estado do Rio de Janeiro em conjunto com a Associação dos Supermercados do Rio de Janeiro (ASSERG), tendo sido distribuídos naquele ano cerca de 10 mil cheques. Embora o programa não tenha benefício tributário algum, já foi possível detectar um crescimento de vendas nos supermercados participantes do programa. O Supermercado Sendas, por exemplo, relata um crescimento nas vendas de 1% a 2% decorrente de uma maior compra por parte dos beneficiados ou de um maior fluxo nas suas lojas.

Avaliações feitas por Lobato (2000) indicam que, em meados de 2000, o programa atendia a 27.500 famílias, sendo que a meta era atingir 40.000 até o final do ano. Vários problemas têm sido apontados na implantação desse programa, sendo o principal deles o seu caráter clientelista. As famílias devem ser cadastradas junto às lideranças locais, inclusive as religiosas, sem qualquer controle ou cruzamento de informações, permitindo que o direito a receber os cheques seja atributo exclusivo de correligionários ou freqüentadores de determinados templos religiosos ou partidos políticos. Outra crítica é a de que o programa tem servido exclusivamente para os supermercados de áreas mais carentes deterem saques ou mesmo manifestações de violência que vinham ocorrendo nesses estabelecimentos ao final dos de um programa social de combate à fome.

## B) O PROGRAMA RENDA CIDADÃ DE GOIÁS

Esse programa foi desenvolvido pelo governo do estado de Goiás, a partir de novembro de 2000, visando à substituição do programa estadual de distribuição de cestas básicas. As famílias são encaminhadas por Conselhos Municipais, formados geralmente por voluntários e por membros da Prefeitura, à Secretaria de Trabalho e Cidadania, que faz uma seleção, com base na renda familiar de até 1 salário mínimo e no tempo de residência no estado, que deve ser maior que 2 anos.

O funcionamento do programa prevê a distribuição, para cada família selecionada em Goiás, de um cartão magnético com o qual se tem direito a retirar uma quantia mensal no banco, a partir da apresentação e aprovação de notas fiscais de gasto em gêneros alimentícios e gás de cozinha até o limite concedido. Não é permitida a compra de bebidas alcoólicas, refrigerantes e cigarros.

Caso a pessoa responsável não faça a prestação de contas durante três meses, a família é descredenciada do programa. As famílias devem apresentar, também, a carteira de vacinação dos filhos menores de 7 anos e da frequência escolar dos filhos de 7 a 14 anos.

O limite do benefício, para famílias com filhos com mais de 6 anos de idade, é de R\$ 36,00 – 20% do Salário mínimo – e de R\$60,00 para as famílias com pelo menos uma criança com menos de 6 anos. Além disso, têm isenção de conta de água e luz, quando não ultrapassam um determinado limite de consumo. A aceitação do programa é grande, pois as famílias reclamavam do incômodo e da humilhação de “passarem nas ruas” com a cesta básica sobre a cabeça, além da baixa qualidade dos produtos ali contidos.

O Programa atende atualmente a 138 mil famílias de um total estimado de 300 mil famílias com renda inferior ao salário mínimo no estado e mais 610 creches que atendem a 53 mil pessoas, com um custo administrativo bastante pequeno. O orçamento do programa para 2002 é de R\$ 102 milhões, cerca de 8 milhões ao mês. Segundo entrevista com o superintendente do Programa, os custos funcionais mais os custos administrativos de gerenciamento das contas bancárias e despesas com correio atingem aproximadamente 4% do custo total<sup>10</sup>.

O grande impacto até agora comprovado foi no aumento da arrecadação de impostos. No início do programa, a arrecadação de ICMS

10 Em termos administrativos, o programa norte-americano do Food Stamp também mostrou grandes vantagens sobre os demais. Os seus custos – repartidos meio a meio entre os estados e a União, variaram na faixa de 5,8% aos 12,1% em 2001. Na Jamaica, onde também foi adotado desde 1984, o custo administrativo é de 9% do custo total, devido à utilização da ampla rede pública de saúde existente, de onde se encaminham as famílias para o cadastro.

referente à venda de gêneros alimentícios era de R\$120 milhões em todo o estado, passando para R\$ 240 milhões, sem que tenha havido uma política agressiva de aumento da arrecadação, embora não se possa atribuir todo este aumento exclusivamente ao programa.

### POR UMA ARTICULAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMBATE À FOME

As causas da fome são estruturais e continuarão a produzir exclusão social. Portanto, é necessário promover a articulação das políticas estruturais com as políticas específicas de combate à fome entre políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. Entre as políticas estruturais defendidas, destacam-se as políticas de geração de emprego e renda, o aumento do salário mínimo vigente, a realização de uma ampla reforma agrária para tornar mais eqüitativa a estrutura fundiária do país, a expansão da previdência social para as pessoas em regime informal de trabalho, assim como ocorrido para as famílias rurais, e uma política agrícola de incentivo à agricultura familiar. Tudo isso deve pressupor um novo modelo de desenvolvimento que favoreça a geração de emprego e o crescimento do país, em novos moldes.

Em relação às políticas específicas, considera-se que as atualmente existentes são insatisfatórias. A proposta de implantação de um amplo programa de transferência de renda para compra de alimentos, substanciada no Programa Cartão Alimentação, para que esses recursos adicionais possam ser utilizados nos supermercados, feiras e armazéns, para compra de alimentos, substituindo programas como o de distribuição de cestas básicas, está baseada nos seguintes pressupostos:

1) O Cartão-Alimentação é um programa que pode ser facilmente vinculado às principais políticas estruturais de combate à miséria que integram o conjunto de políticas de segurança alimentar, uma vez que permitem:

a) “amarrar” a ponta do consumidor pobre, ou seja, com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários, à outra ponta do agricultor familiar que está indo à falência porque não tem quem compre sua produção. Em outras palavras, esse programa de transferência de renda permite direcionar o esforço de combate à fome para os dois pólos mais graves hoje existentes no país: a falta de poder aquisitivo dos pobres urbanos com a capacidade ociosa da agricultura familiar;

b) restabelecer, em nível dos estados e municípios, uma política de compras institucionais sem que se perca o caráter descentralizado das compras públicas de alimentos. As prefeituras e outras instâncias do governo podem entrar para garantir a compra da safra de pequenos agricultores, proporcionando ganhos em termos de preços obtidos e facilidades na comercialização. Além disso, é possí-

vel vincular o cadastro dos supermercados, mercearias, quitandas e feiras livres à priorização da compra de alimentos de produtores locais, tanto de produtos frescos, como de pequenas agroindústrias de alimentos que poderão ser incentivadas. Essa possibilidade amplia muito a escala de compra das prefeituras, criando um instrumento de dinamização do comércio e da agricultura local. Em outras palavras, o programa de cupom permite a criação de mecanismos de incentivo à produção agrícola nas pequenas e médias cidades do interior, restabelecendo e ampliando o poder de compra direcionado pelos órgãos públicos. Isso é importante, ainda mais se considerarmos que metade dos muito pobres reside em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais. Isso significa que quase 70% da população que hoje está fora total ou parcialmente do mercado de consumo de alimentos básicos moram fora das regiões metropolitanas do país.

c) O Cartão-Alimentação permite vincular o benefício recebido pelas famílias a diversas formas de contra-partida, além daquelas inerentes aos programas que entram como complemento. Nos últimos anos, há uma tendência crescente nos países a adotarem esses programas, conhecidos como programas de segunda geração, que exigem contrapartidas dos beneficiários em relação à procura de trabalho, seja através da obrigatoriedade de vincular os programas de requalificação profissional, seja através de exigir até mesmo a prestação de serviços comunitários - limpeza de áreas públicas, trabalho em hortas comunitárias - para as pessoas que não conseguem encontrar trabalho num prazo determinado (seis meses, por exemplo), atenção básica de saúde para crianças até 6 anos de idade e frequência na escola para crianças em idade escolar<sup>11</sup>. Essas exigências têm-se revelado fundamentais para recriar a “ética do trabalho” entre os desempregados e evitar a tendência de muitos a permanecerem indefinidamente em busca do amparo do seguro desemprego como forma de sobrevivência.

2) A transferência de renda via cartão alimentação é um programa complementar, uma vez que se baseia na idéia de subsidiar a renda das famílias mais pobres para poder alimentar-se adequadamente. Esse caráter complementar dos cartões traz pelo menos duas grandes vantagens para implementação do programa:

a) essa renda vinculada à compra de alimentos pode ser usada como complemento em espécie aos programas já existentes de combate

---

11 Esse é o caso do *Programa Progresá* instituído no México em 1996 e que recentemente trocou a sua denominação para *Oportunidades*.

à pobreza, como por exemplo, a bolsa escola, bolsa alimentação, seguro desemprego, assistência à gestante, etc. Isso permite utilizar os mesmos cadastros já existentes, evitando-se um dos maiores problemas – seja do ponto de vista do custo envolvido, seja das dificuldades operacionais de construir previamente um “rol dos pobres,” num país como o Brasil onde a pobreza tem uma dimensão e uma heterogeneidade possivelmente sem precedentes no mundo, em que pese os esforços para a implementação de um Cadastro Único (Cadúnico) de Beneficiários de Programas Sociais;

b) o fato de o cartão funcionar como um programa complementar reduz o rigor necessário na determinação do valor monetário a ser transferido a cada família, que se constitui numa das maiores controvérsias dos programas tipo renda mínima, ou seja, determinar qual é a renda necessária, para cada família específica viver com dignidade). Assim, por exemplo, as famílias que receberiam o cartão alimentos poderiam ser distribuídas em faixas de benefício através da comprovação de elementos não monetários de mais fácil fiscalização, como por exemplo, número de filhos menores, existência de pessoas idosas ou não habilitadas ao trabalho, condições de moradia, desemprego, desnutrição, etc.

3) Os cartões para compra de alimentos, assim como os demais programas de benefícios aos pobres, são programas de ajuda, de caráter temporário, a famílias pobres, sendo, por essa razão, incluídos entre as políticas emergenciais. Esse caráter temporário da transferência de renda decorre do fato de estar vinculada a outros programas do tipo-bolsa escola ou assistência à gestante, que supõe um período de duração máxima para uma determinada família receber o benefício, independentemente desse tempo ser relativamente longo (casos da assistência às gestantes e da bolsa-escola) ou relativamente curto (caso dos desempregados).

Nos casos de famílias muito pobres, que exigem benefícios permanentes, especialmente aquelas de renda próxima de zero - seja por não terem nenhum integrante em idade produtiva, seja por terem empregos muito instáveis – os cartões-alimentação poderiam funcionar como complemento aos programas de renda mínima e/ou da aposentadoria dos trabalhadores rurais e urbanos em regime de economia familiar.

4) Os cartões-alimentação têm, ainda, a vantagem de poderem ser facilmente vinculados a outros programas como um complemento de renda dirigido especificamente a ampliar o consumo de alimentos básicos. Isso traz implicações decisivas no caso brasileiro, uma vez que facilita:

a) implantar um programa massivo de melhoria de renda sem ser inflacionário, dado que num primeiro momento concentra a ampliação da demanda em um setor de reconhecida capacidade ociosa, a agricultura familiar;

b) atacar diretamente uma das piores manifestações da pobreza, a fome que, incidindo sobre determinados grupos de pessoas, – crianças e gestantes, por exemplo –, pode comprometer irremediavelmente o desempenho das gerações presentes e futuras. É sabido, por exemplo, que a proporção gasta com alimentos, proveniente do aporte recebido na forma de transferências vinculadas, é significativamente maior que aquela proveniente de transferências de renda monetária para as famílias pobres;

c) Finalmente, a grande vantagem do programa é que ele se inclui numa categoria de programas que permite combinar o caráter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos.

Ainda vale a pena abordar os aspectos relativos aos custos administrativos das transferências de renda vinculadas. Como a seleção e o acompanhamento dos beneficiários são feitos pelos comitês gestores locais, e os seus representantes conhecem a realidade de todas as famílias incluídas na sua área, os problemas de controle são enormemente minimizados. Não há controles centralizados dos gastos em Brasília e também não há uma preocupação geral com a apresentação de notas fiscais ou comprovantes. O controle pode ser feito através de cadernetas mantidas junto aos comerciantes, ou nos casos mais extremos, quando as compras são realizadas em bases absolutamente informais, o comitê gestor local pode aceitar do beneficiário uma simples declaração. O objetivo do controle é educativo, visando a demonstrar que as famílias devem prestar contas das transferências de recursos públicos. O programa jamais poderia funcionar se o caráter do controle fosse policial ou punitivo.

Vale dizer que, ao contrário do que se imagina, os programas de transferência direta de renda às famílias pobres, do tipo renda mínima, gera um custo administrativo direto tão elevado quanto outros de transferência de renda vinculada, pois exigem um mecanismo de controle muito mais sofisticado em função da necessidade de serem muito mais focados, com cadastro prévio e levantamento rigoroso das rendas de todos os membros das famílias, bem como da sua evolução durante o período em que estão no programa.

Por exemplo, o programa de renda mínima de Campinas, o mais antigo do país, tem custos operacionais de 18%, segundo pesquisa de Lopes (1999). O programa conta com 26 profissionais de nível superior, principalmente assistentes sociais e psicólogos, que fazem um “acompanhamento sistemático” das 2.500 famílias que, em média, integram o programa até hoje.

Um ponto fundamental, que consideramos importante destacar, a respeito dos custos de um programa de transferência de renda vinculada, como é o caso dos cartões, é que não se pode considerar só as despesas do programa, sem considerar seus benefícios, ou seja, os efeitos positivos que o combate à fome e à miséria trariam ao país. Por exemplo, o alívio no orçamento da saúde ou ainda os benefícios da expansão da área cultivada com alimentos, na geração de empregos e na arrecadação de impostos. Nossas simulações mostram, por exemplo, que, se fosse implantado no Brasil, o programa de cartão-alimentação poderia gerar uma contrapartida de cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano na arrecadação adicional de impostos (ICMS e PIS/Cofins) se incorporássemos ao consumo de produtos básicos 46 milhões de pessoas pobres existentes no país.

Se considerarmos uma ingestão adicional média de 50% das calorias e proteínas em função dessa transferência de renda às famílias pobres, a produção atual de arroz e feijão teria que aumentar em mais de 30%. Para o caso do Brasil, isso significaria expandir a área cultivada em quase 3 milhões de hectares, gerando mais de 350 mil postos de trabalho na agricultura familiar e aumentando o valor atual da produção agrícola em cerca de R\$ 5 bilhões, que é mais ou menos a metade do custo anual de sua implantação previsto, no *Projeto Fome Zero*.

## CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar a diferença entre as propostas de distribuir apenas uma pequena renda em efetivo e as propostas alimentares específicas, como os cartões-alimentação utilizados no *Projeto Fome Zero*. Na primeira alternativa, nenhuma alteração ocorre, necessariamente, nos elementos da matriz de transição, ou seja, os determinantes da mobilidade social e da estrutura econômica e política que geraram aquela condição de desigualdade permanecem como tal. Na transferência de renda vinculada, ao contrário, estaria sendo reativada uma dinâmica de geração de emprego e renda na agricultura familiar. Ou seja, uma política de combate à fome estaria servindo de alavanca para reduzir a pobreza dentro de um dos grupos mais precários do país, que estão sendo excluídos socialmente, justamente porque se dedicam a produzir aquilo que pobre come, ou seja, os alimentos básicos.

Na nossa opinião, os programas do tipo renda mínima são mais apropriados às famílias de renda nula ou muito pobres e que se encontrem nessa situação de pobreza, em condições não transitórias - famílias monoparentais chefiadas por mulheres, idosos, desempregados ou trabalhadores temporários, sem casa própria, etc.

Defendemos, para as demais famílias pobres, um programa específico de combate à fome no Brasil, baseado no sistema de transferência de renda vinculada à alimentação, em razão de:

1. propiciarem um maior gasto em alimentos *vis-à-vis* os programas de tipo renda mínima ou *cash out programs*;
2. possibilidade de ser massificado rapidamente sem ser inflacionário, pois impacta sobre um setor de sabida capacidade ociosa – a pequena produção familiar agropecuária;
3. ser um programa eminentemente típico keynesiano, atuando de forma contra-cíclica, ou seja, tende a expandir-se em épocas de recessão e contrair-se nas de crescimento acelerado;
4. restituir o peso das compras institucionais, articulando-se com a produção agrícola local e regional;
5. seu caráter complementar permite ser temporário e associado a outros programas, como o bolsa-escola, bolsa-alimentação, seguro desemprego, previdência, evitando a necessidade de um cadastro específico para os pobres, garantindo, ainda, uma complementação, em espécie, ao apoio monetário recebido pelas famílias (essa é a questão clássica dos programas de suporte de renda) sem perder a sua focalização;
6. seu caráter temporário dispensa um controle adicional de entrada e principalmente de saída; as famílias poderão ser beneficiadas por um período de tempo previamente determinado de, no mínimo, seis meses, no caso de famílias que tenham se tornado muito pobres pelo desemprego de um ou mais de seus membros;
- 7 o caráter local da gestão permite a implantação de sistemas de controle de modo a exigir sempre uma contrapartida em termos de ocupação/emprego dos beneficiários, até mesmo em prestação de serviços comunitários;
8. finalmente, os cartões-alimentação incluem-se numa categoria de programas que permitem combinar o caráter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos.

## BIBLIOGRAFIA

- Bittar, M. *et al.* (s/d) *Avaliação do impacto do programa bolsa escola de B.H. sobre as famílias beneficiadas* (mimeo).
- Bronfenbrenner, Martin 1971 *Income Distribution Theory* (Nova Iorque & Chicago: Aldine-Atherton).

- Del Grossi, M., Graziano da Silva, J. e Takagi, M. 2001 “Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99”, texto para discussão No. 104 (Campinas: Instituto de Economia).
- Lavinias, L. 1998 “Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras”, texto para discussão No. 596 (Rio de Janeiro: IPEA)
- Lavinias, L. e Varsano, R. 1997 “Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”, texto para discussão No. 534 (Rio de Janeiro: IPEA).
- Lange, Oskar 1967 *Introdução à econometria*, 2ª ed. (Brasil: Ed. Fundo de Cultura).
- Lobato, D. R. (01/05/2000) “O cheque cidadão e a Bolsa-escola”, *Jornal O Globo*.
- Lopes, F. M. 1999 *Avaliação dos programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas*, dissertação de mestrado (Campinas: Unicamp).
- Marcon, M. da G. 1998 *Programas de garantia de renda mínima*. Nota Técnica DEPEC – 97/01 – Separata do Boletim do Banco Central do Brasil, fevereiro, pp. 93-106.
- MPAS/CEPAL 1989 *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, Vol. III: *Avaliação das políticas sociais brasileiras* (Brasília).
- Ohls, J.C. e Beebout, H. 1993 *The food stamp program. Design, tradeoffs, policy and impacts. A Mathematica policy research study* (Washington: The Urban Institute Press).
- Polanyi, K. 2000 *A grande transformação: as origens de nossa época*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Campus).
- Rossi, P. 1998 *Feeding the poor – assessing federal food aid* (Washington: The AEI Press).
- Souza, A.M. de e Fonseca, A.M.M. da (1997) “O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas”, in *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 11, No. 4, out/dez.

a serem buscadas; e a execução das ações pressupõe, na maioria dos casos, a participação de segmentos da sociedade civil organizados em instâncias formalmente definidas, com o papel de contribuir para a condução e para o acompanhamento e a avaliação dos programas.

Neste capítulo, os autores descrevem e analisam esses programas, buscando identificar limites de alcance das ações e propondo procedimentos que possam contribuir para avanços dessas políticas. É enfatizada a interligação analítica com o crescimento econômico e com a distribuição da riqueza e da renda. No primeiro caso, a persistência de um baixo e insuficiente crescimento da economia limita a capacidade de geração de empregos; no segundo, elementos mantenedores das desigualdades tendem a gerar pobreza numa dimensão que ultrapassa a capacidade dessas políticas de contribuir para expressiva redução da pobreza e da própria desigualdade. É feita uma distinção entre políticas passivas (transferência de renda) e políticas ativas (apoio a iniciativas de geração de emprego e renda), argumentando-se que tal distinção é necessária para que sejam pensadas estratégias de médio e longo prazo na definição de metas. É também objeto de referência analítica o perfil da rede de apoio da sociedade civil como agente de colaboração para a execução dos programas.

O ensaio está estruturado segundo as seguintes linhas de análise: i) visão sintética da questão distributiva no Brasil, aludindo-se a fatores que tornam crônica a desigualdade social no país; ii) descrição de ações de redução da pobreza com foco no mercado de trabalho; iii) ao final, considerados os limites desses programas de emprego, são sugeridas diretrizes a serem observadas na implementação de políticas de redução das desigualdades e de combate à pobreza.

## FATORES QUE TORNAM CRÔNICA A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

Reconhecemos que uma questão-chave no ambiente socioeconômico do país se situa no lado distributivo – matriz geradora de iniquidades sociais. A desigualdade social no Brasil tem raízes que necessitam ser sempre consideradas na elaboração de políticas e na formação de expectativas quanto a resultados imediatos de programas sociais. O alcance de resultados importantes em termos de redução da pobreza, em ritmo mais acelerado que o correntemente verificado no Brasil, depende de ações para a neutralização ou eliminação de fatores geradores de desigualdades na esfera econômica da produção e de fatores sancionadores de desigualdades no mercado de trabalho, no sistema educacional e na execução de políticas sociais.

A desigualdade social brasileira tem fortes raízes: a) em decisões alocativas concernentes a terra, trabalho e subsídios ao capital na era colonial, na expansão cafeeira de meados do século XIX, na arrancada industrial a partir de 1930, e em estratégicos momentos de planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro; b) na implementação de um modelo para o campo que, sem alterar a estrutura fundiária, impediu a criação de um segmento rural de pequenas e médias propriedades que constituísse uma agricultura moderna, ao lado do grande empreendimento agrícola voltado para o mercado interno ou para exportação; c) na forma descomprometida como segmentos das elites se relacionam com o Estado e com a coisa pública.

Sobre tal base, a interligação entre desigualdade e crise social no Brasil se cristaliza em um quadro de crescimento nos termos de uma industrialização tardia, em que o Estado teve de assumir papel central para consolidar a industrialização brasileira em cinco décadas. Refém de uma matriz tecnológica originada nos países centrais e poupadora de mão-de-obra num contexto de abundante oferta de trabalho – sem que o Estado empreendesse reformas estruturais básicas de natureza distributiva – a economia brasileira manteve seu dinamismo com um modelo essencialmente concentrador. Num contexto em que – mesmo nas melhores experiências de planejamento – sempre predominou a visão de curto prazo, distribuição sempre foi algo a ser enfrentado de forma tópica, via políticas assistencialistas que redundam em programas de caráter essencialmente compensatório.

O perfil das desigualdades no Brasil toma nova dimensão qualitativa a partir dos anos 80, quando se esgota o ciclo de crescimento iniciado nos anos trinta. Duas constatações se tornariam evidentes a partir da longa crise de estagnação e inflação iniciada na década de 80. A primeira é que o crescimento, nos termos em que se processava, não erradicava a pobreza e ainda gerava ou aprofundava outros desequilíbrios. A segunda é que a ausência de crescimento e um relativamente elevado nível de desemprego e de precarização das relações de trabalho, combinados com altas taxas de inflação, davam à pobreza e à desigualdade uma dimensão ainda maior. Infelizmente, tais evidências não foram o suficiente para uma reorientação do modelo de Estado e para a implementação de reformas distributivas. Se o alcance de uma relativa estabilidade inflacionária é fato incontestável, também é evidente – por meio de diversos indicadores – que a desigualdade na distribuição de renda segue “congelada”, com o coeficiente de Gini se mantendo próximo de 0,60 (Barros, Henriques e Mendonça 2000). Ademais, em função das opções de ajuste fiscal – decorrente da vulnerabilidade da economia – a pobreza e os desequilíbrios sociais ganharam, nos anos noventa, magnitude inédita. O termo “exclu-

ídos” não é mera retórica – crescem, de fato, os segmentos excluídos do processo de crescimento: o efeito distributivo do Plano Real<sup>1</sup>, fruto da quase eliminação do chamado “imposto inflacionário”, esgotou-se após os dois primeiros anos do Real (Rocha 2000).

A elevação, nos anos noventa, dos níveis de desemprego, depois de uma década de estagnação do crescimento da renda *per capita*, teve contribuição de transformações tecnológicas e organizacionais combinadas com a persistência de insuficiente crescimento econômico. Esse processo reflete tendências da economia mundial e também responde a mudanças recentes na economia brasileira. No primeiro plano, estão o aumento da integração competitiva mundial e a aceleração dos saltos tecnológicos nos processos produtivos potencializada pelo rápido avanço da microinformática, com tendência ao aumento das taxas de desemprego e do tempo médio de duração do desemprego. No segundo plano, pode-se mencionar como fundamentais a abertura comercial brasileira (em resposta à integração competitiva no mundo) e o preço das políticas macroeconômicas para manter a relativa estabilidade monetária, particularmente a partir de 1998. O incremento do nível de desemprego e a predominância da criação de postos de trabalho de baixa qualidade, a maioria no setor informal, respondem pela considerável dimensão da pobreza urbana.

No plano global, se torna evidente que a natureza do desemprego desafia o otimismo do papel compensador inerente à mudança tecnológica, o que caracterizou as revoluções industriais; o aumento de produtividade da economia, de sua capacidade de acumulação – resultante do progresso técnico – gerava em prazo razoável novas oportunidades de emprego que compensavam os postos de trabalho eliminados no setor onde se concentrava a inovação tecnológica, a indústria. No momento atual, a generalidade, a velocidade e a simultaneidade do progresso técnico, combinadas com o baixo crescimento da economia, tendem a cristalizar situações de desemprego, aumentando o tempo médio de procura de emprego. Haveria, portanto, duas razões básicas para se admitir uma considerável dimensão do problema, no caso brasileiro: i) o País está enfrentando um acelerado processo de transformações que magnificam o caráter estrutural e tecnológico da desocupação; ii) limitações macroeconômicas levam a um baixo crescimento da economia brasileira, que

---

1 O Plano Real foi o programa de estabilização brasileiro, iniciado em 1993-94, cuja implementação envolveu três estágios: a) o estabelecimento de um equilíbrio fiscal com o objetivo de eliminar o que seria a principal causa da inflação brasileira; b) criação de um indexador único (URV – Unidade Real de Valor), cuja função era incorporar a alta inflação associada à velha moeda (cruzeiro real); c) instituição da nova moeda (Real), a partir de 1º de julho de 1994, quando a URV valia Cr\$ 2.750,00 (dois mil, setecentos e cinquenta cruzeiros reais) – ou seja, indexação global para, depois de algum tempo, fazer desindexação.

não é suficiente para absorver o crescimento da PEA (algo em torno de 1,5 milhão de pessoas por ano), afora o estoque de desempregados.

Uma questão crucial, portanto, é: se o crescimento da economia, que se mantém por mais de 20 anos muito abaixo da média histórica do período 1947-80, for insatisfatório por mais alguns anos (restrições externas, vicissitudes da estabilização e escolhas já feitas – em termos de políticas macroeconômicas – são fatores adversos ao crescimento), como se deve lidar com o problema do considerável número de desempregados e do conseqüente aumento do contingente de pobres? Uma resposta possível, mas não suficiente, é a melhora de programas de geração de emprego e renda (o que inclui programas de requalificação da mão-de-obra e de crédito ao pequeno produtor urbano e rural) – nos quais o Governo vem investindo somas expressivas de recursos. É realista a hipótese de que, em tal ambiente sócio-econômico, o setor informal deverá continuar desempenhando papel fundamental na geração de alternativas de obtenção de renda. No entanto, a solução social representada pela ocupação informal termina, na grande maioria dos casos, por consolidar situações de pobreza e de desigualdade, em vez de representar uma saída socialmente desejável.

Recorrendo-se a inter-relações analíticas óbvias mas freqüentemente esquecidas na maioria das análises econômicas sobre aspectos distributivos no Brasil, considera-se que o perfil da distribuição de oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, à escola, à saúde, à informação é função da matriz de distribuição funcional da renda – consubstanciada na estrutura da propriedade dos ativos (terra, capital, educação, informação, tecnologia). O espelho dessas inter-relações é a distribuição pessoal da renda (rendimentos do trabalho no sentido amplo), embora em cada uma das esferas operem fatores próprios de agravamento, manutenção ou melhora do perfil distributivo. No lado da distribuição da renda pessoal, o mercado de trabalho e o sistema educacional constituem instituições fundamentais para a realimentação da desigualdade ou para a distribuição de oportunidades. Dada a natureza do problema, mercado de trabalho e educação constituem os focos principais de intervenção no sentido da implementação de políticas de redução da desigualdade social e da pobreza. Mas é sempre necessário lembrar que o mercado de trabalho não explica toda a desigualdade e toda a pobreza, cujos determinantes básicos estão, como já assinalado, na estrutura de distribuição dos ativos e também na relação entre Estado e segmentos sociais, ou seja, na distribuição de Poder. No entanto, o mercado de trabalho revela e sanciona desigualdades e injustiças historicamente cristalizadas na sociedade brasileira. Por outro lado, embora se saiba do poder que a educação pode desempenhar, é necessário ter em conta que o acesso à educação depende da distribuição da riqueza e da distribuição da renda e, portanto, se materializa nas diferentes capa-

idades de acesso de segmentos sociais a benefícios diretos do Estado (de forma “legítima” ou de forma espúria).

Indicadores recentes revelam redução da proporção de salários sobre o PIB – uma dimensão mais ampla da questão da desigualdade. Ilustrativo a esse respeito é a evolução da massa de salários e dos lucros como proporção do PIB, no período 1992-2002: enquanto a relação lucros/PIB evoluiu de 44% para 45%, a proporção salários/PIB caiu de 44% para 36%. É fato, no entanto, que a distribuição é também afetada pela participação governamental via impostos e contribuições: no mesmo período, tal proporção aumentou de 12% para 19%, enquanto o retorno (ao cidadão), em serviços públicos e políticas sociais é algo muito distante do que seria socialmente satisfatório<sup>2</sup>.

Outra forma de examinar a questão é comparar a remuneração do trabalho com os ganhos do capital financeiro. Tomando-se como referência a Região Metropolitana de São Paulo, o índice do rendimento médio real dos assalariados (trabalho principal) permanece, desde os anos noventa, abaixo do nível de 1985. Naquela década, tal índice apresentou algum crescimento a partir de julho 1994, chegando a se situar (em outubro/96) 7,4% acima do nível de junho/94 – reflexo dos ganhos dos dois primeiros anos do Plano Real. Depois, a tendência é nitidamente decrescente, atingindo, em outubro/2002, um valor 20,3% abaixo do que prevalecia em junho de 1994<sup>3</sup>. No que diz respeito ao sistema financeiro, estudos realizados por entidades de consultoria privadas revelam que, de dezembro de 1994 a dezembro de 2001, os lucros das trinta maiores instituições financeiras no Brasil cresceram 313% – ou seja, foram multiplicados por 4,13; no mesmo período, diminuiu a carga de impostos pagos pelo setor. Como principais fontes responsáveis pela crescente lucratividade do sistema financeiro, são mencionadas aplicações em operações de câmbio e em títulos da dívida pública, e cobrança de tarifas sobre contas dos depositantes em geral<sup>4</sup>.

A informação sobre o comportamento do salário real médio é coerente com os indicadores de “congelamento” da desigualdade da distribuição da renda do trabalho – para onde geralmente são dirigidas as atenções. Já a informação sobre os lucros das empresas, em especial os

---

2 Cf. Prefeitura do Município de São Paulo, *O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*. São Paulo, Julho 2003. Documento em PDF acessado em <http://www.trabalhos.prefeitura.sp.gov.br/>

3 Índices extraídos de [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) (“ipeadata, séries mais usadas”; acesso em 15/12/2002). Embora os dados acima possam refletir particularidades do mercado de trabalho metropolitano de São Paulo, observe-se que ao longo de 2002 o IBGE divulgou informações que revelam, para o Brasil metropolitano, expressiva queda do rendimento médio do trabalho desde 1996.

4 Ver *Jornal do Brasil*, edições de 21 de novembro de 2001 (*Economia*, p. 14) e de 01 de dezembro de 2001.

do sistema financeiro – algo que diz respeito à distribuição funcional da renda – não se reflete nas estatísticas usuais da distribuição da renda do trabalho, exceto marginalmente via salários de executivos empregados no setor, na hipótese de que estes se beneficiem de distribuição de lucros, principalmente empresas financeiras. Tal informação sugere estar havendo uma significativa transferência de ganhos (dos trabalhadores em geral e de outros segmentos) para o setor financeiro, na esteira da cada vez maior dependência do Estado em relação ao capital financeiro.

O resultado global do quadro histórico e das tendências recentes é que desigualdade e pobreza são aspectos recorrentes da realidade brasileira, com dimensão magnificada pela desigualdade regional – outro desequilíbrio herdado da formação econômica e social brasileira.

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

No atual contexto brasileiro, dado o lugar que ocupa o mercado de trabalho como núcleo onde se materializam desigualdades sociais, ganham importância na análise de políticas de redução da pobreza os programas sociais com foco na geração de emprego e renda – base para a inclusão social – e na qualificação da força de trabalho. Para tal discussão, é útil distinguir entre políticas ativas e políticas passivas. As primeiras, dirigidas diretamente aos segmentos mais desfavorecidos – via transferência de renda (Seguro-Desemprego e Bolsa-Escola, por exemplo). As políticas ativas são – de acordo com a sistematização aqui proposta – consubstanciadas em projetos de geração de emprego e de qualificação profissional (a exemplo dos sistemas PROGER/Programa de Geração de Emprego e Renda, PROEMPREGO e PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador).

Com base em tal distinção, entendemos que, a partir de certo momento em que um programa social baseado em políticas passivas ganha escala nacional, devem ser estabelecidas, para esse programa, metas cadentes no tempo. Isso tem fundamento na visão de que as políticas e ações definidas em um projeto de desenvolvimento nacional deveriam ter como diretriz básica, além do crescimento econômico, a redução das desigualdades, a ampliação de mercados e o atendimento das necessidades básicas da população. Significa dizer que, se as metas de programas (passivos) direcionados para os excluídos forem sempre crescentes ao longo do tempo, é porque o modelo de crescimento e as políticas e programas afeitos aos outros segmentos socioeconômicos estarão falhando nos seus objetivos básicos.

Ressalte-se que a tarefa de eliminar a exclusão social no Brasil não pode ser imputada aos programas sociais existentes nem a novas iniciativas em discussão, baseadas em políticas passivas – entre os quais distribuição de recursos para famílias pobres, destinados à compra de

alimentos. É necessário que fatores geradores de desigualdade e de pobreza sejam enfrentados na dimensão global de todas as políticas públicas e na dimensão do próprio modelo de desenvolvimento. O que resta, em qualquer cenário – mesmo na hipótese de opção por um modelo de desenvolvimento que efetivamente enfrente ou neutralize fatores geradores de pobreza e de desigualdade – é que os programas sociais necessitam ser executados de modo a maximizar resultados e minimizar ou eliminar desperdícios, o que requer, entre outros condicionantes: i) integração entre as diversas políticas e ações implementadas, inclusive nos programas afetos à esfera econômica da produção e da distribuição – é necessário que seja dado um mínimo de racionalidade aos diversos e, não raramente, concorrentes programas sociais das diferentes áreas do Governo; ii) consolidação de metodologias de monitoramento e de avaliação de impacto de programas sociais, que inclua a implementação de estudos longitudinais – em particular para programas de grande envergadura em termos de recursos aplicados.

Considerados os limites das atuais políticas públicas de combate à pobreza, serão enfatizados os principais programas dirigidos à área de emprego e renda (para os quais tem sido destinado um expressivo montante de recursos), cuja execução planejada pode contribuir para minimizar os efeitos da exclusão social no Brasil. Tais programas envolvem as seguintes áreas: capacitação para o trabalho – PLANFOR; apoio à geração de emprego e renda –PROGER, PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), PROEMPREGO.

## PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR)

Nos termos estabelecidos pelo CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o objetivo do PLANFOR é garantir uma oferta de educação profissional permanente, no âmbito da chamada Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), que contribua para: i) reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; ii) combater a pobreza e a desigualdade social; iii) elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

O CODEFAT estabelece que a “meta global do PLANFOR é construir, a médio e longo prazos, oferta de educação profissional (EP) suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA” (considerada a faixa etária acima de 15 anos de idade), compreendendo 7% a ser financiado pelo FAT e 13% por “outros fundos públicos e privados – já existentes ou que venham a ser criados para essa finalidade”.

O PLANFOR é implementado por meio de dois mecanismos fundamentais: (i) mediante convênios firmados entre as Secretarias de Trabalho e o MTb/SEFOR, são executados os Planos Estaduais de Qualifi-

cação (PEQs), sob coordenação das secretarias estaduais de trabalho, com a colaboração das comissões Estaduais e Municipais de Emprego - órgãos colegiados tripartites e paritários; (ii) parcerias - via convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenções - com toda a rede de educação profissional do país, abrangendo os sistemas de ensino técnico público, as universidades públicas e privadas, o Sistema "S" (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST e SEBRAE)<sup>5</sup>, sindicatos de trabalhadores, organizações não-governamentais, ensino profissional livre, escolas e fundações de empresas.

Na implementação do Programa, deve-se atentar para as seguintes qualificações do objetivo e do público-alvo do PLANFOR:

i) o objetivo de capacitar anualmente 7% da PEA com recursos do FAT significa, no país, mais de 5 milhões de pessoas - considerados os números do IBGE. Isso forma uma pressão quantitavista sobre as administrações estaduais que levam a execução do PEQ a se distanciar da realidade. O equilíbrio se dá pela prática de inflar os números de treinandos via contagem múltipla (a mesma pessoa é computada como um novo treinando a cada curso ou módulo que faz), por meio de cursos de curta duração e de palestras para grande número de pessoas - entre outras práticas;

ii) há uma incompatibilidade entre o objetivo de contribuir para a elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade do setor produtivo e o estabelecimento do público-alvo como sendo os grupos socialmente vulneráveis. De fato, tais grupos têm baixos níveis de escolaridade e, portanto, menor capacidade relativa de absorção rápida de conhecimentos específicos de qualificação profissional. É óbvio que esses segmentos da população não podem permanecer socialmente excluídos e devem ser atendidos por ações que promovam reciclagem de conhecimentos básicos e os preparem para uma qualificação profissional específica - o que requer perspectiva temporal apropriada, no âmbito do sistema escolar convencional (incluído o ensino supletivo).

## PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

A dimensão e o caráter que hoje assumem as políticas públicas de geração de emprego no Brasil são certamente inéditos. Antecedentes remontam aos anos oitenta, quando sofríamos a primeira grande recessão

<sup>5</sup> SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC - Serviço Nacional do Comércio; SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes; SEST - Serviço Social dos Transportes; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. O Sistema "S" é financiado a partir de contribuições de 3% sobre a folha de salários das empresas.

da economia brasileira (1981-83) e a elevação das taxas de desemprego urbano: um intenso debate teve lugar sobre o papel governamental na formulação e na execução de políticas públicas de emprego, ativas e passivas – do que resultou, em 1986, a implementação do seguro-desemprego. Esta breve referência histórica permite que seja estabelecida uma linha divisória para a discussão do tema: o advento do Plano Real (1993-94), acompanhado de uma aceleração da abertura comercial e de políticas macroeconômicas associadas à busca de uma maior inserção do País no mercado internacional.

Nesse contexto, como reflexo do reconhecimento, pelo Governo, de que o Plano Real e a busca de maior competitividade no cenário internacional implicariam baixa capacidade de geração de empregos pela economia, um conjunto amplo de programas de geração de emprego e renda é instituído, todos financiados pelo FAT. Tais programas compreendem: a) o sistema PROGER, que inclui Proger Urbano (Pessoa Jurídica e Pessoa Física/setor informal), Proger Rural e PRONAF; b) PROEMPREGO, PROTRABALHO, PCPP (Programa de Crédito Produtivo Popular), e a linha de apoio da FINEP – dirigida a ações modernizadoras (indução de inovações, reestruturação produtiva, educação para a competitividade, melhoria de qualidade de produtos e serviços, capacitação e desenvolvimento tecnológico), além do recentemente instituído FAT Habitação – que destina recursos para financiamento de compra de imóveis por camadas das classes médias. Todos esses programas têm como objetivo apoiar ações de geração de emprego e renda, mediante oferta de linhas especiais de crédito, sendo um objetivo estratégico alcançar setores que usualmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro (PROGER, PRONAF e PCPP). Tais segmentos-alvo compreendem: pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal, além de profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral e artesãos – Proger Urbano; pequenos e mini produtores rurais, inclusive atividades de pesca, extrativa vegetal e de aquíicultura – Proger Rural; o PRONAF visa o agricultor e sua família, inclusive os assentados da reforma agrária. O PROEMPREGO (I, II e III) é dirigido a “setores estratégicos”, cobrindo “transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, infra-estrutura voltada para a melhoria da competitividade do País e revitalização de subsetores industriais em regiões com problemas de desemprego”, além de “saúde, educação, melhoria da administração tributária municipal e ‘projetos multi-setoriais integrados’, comércio e serviços, energia, telecomunicações, infra-estrutura viária e construção naval, pequenas e médias empresas, segmento de “exportações” (MTE 2002: 9).

Os referidos programas são baseados em operações de crédito, cujos recursos são distribuídos via agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CAIXA e BNDES), com encargos que montam a TJLP (taxa de juros de longo prazo)<sup>6</sup> mais juros de até 6% ao ano.

No país como um todo, os recursos do conjunto de programas de emprego via crédito aqui discutidos, inclusive a linha FINEP totalizam, desde o início da implementação desses programas, os seguintes valores, ano a ano (em R\$ milhões): 1995 – 757,16; 1996 – 4.185,36; 1997 – 4.071,89; 1998 – 3.637,98; 1999 – 4.218,41; 2000 – 5.846,24; 2001 – 4.654,94. O valor total alcança, portanto, R\$ 27,4 bilhões no período 1995-2001 (MTE, 2002).

As informações acima fazem evidentes duas constatações: a) é amplo o leque de programas dirigidos a ações de emprego e renda, abrangendo os mais diversos setores de atividade; b) o volume de recursos aplicados é considerável. Importa assinalar, portanto, que são investimentos realizados no âmbito de uma política de emprego e renda; significa, assim, que alguma forma de planejamento indicativo desses gastos, na esfera local, poderia ser útil em termos de uma estratégia de desenvolvimento e de política social. Observe-se, a respeito, que do PROEMPREGO I para o PROEMPREGO II grandes alterações na alocação dos recursos foram realizadas, reduzindo-se bastante a aplicação em transporte coletivo de massas e em saneamento ambiental, enquanto o segmento de telecomunicações (objeto de privatização e com relativamente baixa capacidade de geração de empregos) absorveu quase um terço dos recursos aplicados no âmbito do PROEMPREGO II.

Por fim, deve-se registrar que tais recursos têm sido utilizados sem que metodologias e mecanismos de consulta, acompanhamento e avaliação de impacto tenham sido implementados. Como resultado, não se tem idéia precisa de qual o efeito desses gastos em termos de geração de emprego e renda.

## LIMITES DOS PROGRAMAS DE EMPREGO E DIRETRIZES PARA REDUÇÃO DA POBREZA

Nesta seção final do capítulo, faz-se uma análise crítica dos programas de emprego, sendo retomadas algumas proposições feitas ao longo do texto e adicionadas outras, no que diz respeito aos limites e possibilidades de políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho.

Ficou evidente, a partir da descrição dos programas de emprego, a existência de um núcleo comum que pode ser identificado como

---

<sup>6</sup> A taxa de juros de longo prazo (TJLP) é um dos parâmetros da política monetária no Brasil, tendo seu valor atualizado trimestralmente pelas autoridades monetárias. A TJLP estava fixada, no trimestre abril-junho de 2004, em 9,75% ao ano (<http://www.bndes.gov.br/produtos/custos/juros/tjlp.asp>).

“geração de empregos e melhoria das condições de vida da população, combatendo-se a pobreza e a desigualdade”, o que atribui a tais programas uma tarefa ambiciosa.

A importância estratégica dessas políticas e o expressivo montante utilizado demandam que se avance na análise crítica desses programas, o que aqui é feito de forma sintética, dados os limites de espaço.

Primeiro, deve-se reconhecer que a essas políticas não se pode atribuir a plenitude da tarefa de gerar empregos na dimensão necessária para compensar a falta de dinamismo econômico do país, mesmo supondo maximização da eficiência e da eficácia dessas políticas. Tarefa de tal magnitude depende de um crescimento econômico em bases bem diferentes do que se observa nestes últimos vinte anos.

Um segundo aspecto concerne ao desenho institucional do PROGER (Urbano, Rural, PRONAF), que pressupõe um forte apoio numa sociedade civil com razoável grau de organização. De acordo com as normas institucionais do PROGER, cabe à Comissão Estadual e às Comissões Municipais de Emprego – instâncias tripartites e paritárias formadas por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores – um papel fundamental na orientação da aplicação desses recursos (filtragem da demanda) e na fiscalização e monitoramento. No caso do PRONAF, são os conselhos municipais de desenvolvimento rural, também de natureza tripartite, as instâncias que devem desempenhar tal papel. Aos governos estaduais cabe promover, estimular e fortalecer a criação e a consolidação dessas comissões e conselhos, além de, também, monitorar a execução e avaliar impactos sociais desses programas. A rede das comissões de emprego tem, no PLANFOR, função similar à que devem desempenhar no sistema PROGER.

O que deveria ser um sustentáculo do Programa – controle social fundado na sociedade civil organizada – termina por constituir um elo fraco, dada a fragilidade da rede de controle baseada na sociedade civil e o fato de que a consolidação dessa rede depende de um papel ativo dos governos estaduais, e também do executivo municipal. Isso significa que das instâncias – governos estadual e municipal – mais expostas a demandas dos diversos segmentos das elites políticas depende toda a iniciativa para constituição das comissões e mesmo para mantê-las em atividade. Todo o processo jurídico e burocrático para formação e homologação das comissões municipais parte da secretaria estadual de trabalho de cada unidade da Federação, em conexão com a comissão estadual de emprego, embora o grau de interação entre essas duas instâncias dependa muito da iniciativa da primeira. Por outro lado, as comissões formadas refletem a fragilidade da organização da sociedade civil, e em alguma medida, o fortalecimento dessa organização tem sido prejudicado pela multiplicidade de conselhos da sociedade civil. É baixo o grau de motivação das pessoas para participar das reuniões, e

os prefeitos têm razoável grau de manobra na formação dessas comissões, muitas vezes impedindo que adversários políticos locais tenham representação. O processo de capacitação dessas comissões – previstos nos planos estaduais de qualificação que constituem a rede de treinamento do PLANFOR – não tem gerado resultados satisfatórios, dadas as dificuldades de operação desse Programa e a própria inadequação e o caráter episódico da capacitação dessas comissões (desenvolvidas no âmbito do programa estadual de qualificação).

Evidências colhidas via pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Pernambuco e pelo IBASE, com recurso a investigação direta, apontaram para a fragilidade do funcionamento do sistema de comissões municipais, sendo a demanda de recursos para projetos administrada basicamente pelo próprio agente financeiro. Portanto, a inexistência de um efetivo trabalho de comissões representativas da sociedade civil e a ausência de um plano de ação levam a que, na prática, seja delegada ao agente financeiro a responsabilidade pela decisão sobre os projetos a serem financiados, em dissonância com o desenho institucional estabelecido pelo CODEFAT. Em tal contexto, há margem para intermediação política de elites locais no direcionamento dos financiamentos.

A heterogeneidade do público-alvo é outro desafio, diante da usual inflexibilidade da rede institucional de crédito. A pretensão de alcançar, conforme uma abordagem única, um universo diversificado (pequenas empresas urbanas e rurais, microempresas e agentes produtivos do setor informal) termina por levar ao predomínio do atendimento a unidades formais, que absorvem a maior parte dos recursos. Urge uma definição mais clara dos objetivos de cada programa, discriminando-se objetos distintos (micro e pequenas empresas com potencial de crescimento e segmentos mais desfavorecidos do setor informal), conforme regras diferenciadas e, conseqüentemente, operando-se uma reformulação de procedimentos a serem adotados pelos agentes financeiros.

No caso específico do PRONAF, o desafio é fazer com que o financiamento à agricultura familiar saia do estágio de garantia de sobrevivência de pequenos produtores para o estabelecimento de bases de desenvolvimento sustentável no campo. Nos moldes atuais predomina, na maioria dos Estados, o financiamento de culturas tradicionais, sem o aporte de treinamento e assistência técnica.

No meio urbano não se tem obtido sustentabilidade dos empregos imediatamente gerados pelo financiamento, e o resultado líquido é de cerca de dois empregos por projeto. No meio rural os créditos têm contribuído, se tanto, para a manutenção de ocupações. Com respeito ao PROEMPREGO, a inexistência de avaliações impede que se possa ter uma idéia sobre a criação de novos empregos.

Com respeito ao PLANFOR, alguns ajustes podem ser considerados: i) adequar à realidade o custo médio por pessoa treinanda; ii) tornar permanente a capacitação das comissões de emprego, aportando e articulando recursos dos Tesouros Estadual e Municipal; iii) consolidar fóruns locais de discussão da política pública estadual de emprego, envolvendo representações de trabalhadores e de empresas, associações de bairros, ONGs, Universidades e outras instituições de pesquisa e comissões de emprego; iv) demandar das instituições de pesquisa colaboração sobre formas de avançar na integração entre a política de qualificação profissional e as outras políticas para o mercado de trabalho; v) tornar a base de dados e informações sobre o PLANFOR mais realista e operacional, de modo a produzir estatísticas mais confiáveis sobre o número efetivo de qualificados e garantir maior agilidade e eficácia ao sistema de avaliação do Programa; vi) vincular, de fato, habilitação básica à habilitação específica, como recomendado pelo PLANFOR, em vez de manter a linha de cursos isolados da primeira, o que tem sido fonte de desperdícios e de ineficiência.

Deve também ser observado que a rede de controle social prevista para o sistema PROGER/PRONAF/PLANFOR e a sistemática de avaliação acoplada ao programa de qualificação profissional poderiam ter correspondentes nos outros programas, em particular no PROEMPREGO – dada a importância estratégica deste último e a expressiva parcela de recursos que lhe é alocada. Lógico que tal rede de acompanhamento não deve ser burocrática nem demasiadamente ampla – dada a heterogeneidade de projetos apoiados. No entanto, pode-se avançar em pelo menos duas linhas: produção e divulgação corrente de informações; e realização de estudos empíricos sistemáticos de projetos em determinadas áreas, para estimação de número de empregos gerados, estudos esses a serem realizados por instituições de pesquisa autônomas e independentes (universidades e outras instituições de pesquisa).

Em suma, apesar do avanço associado ao volume expressivo de recursos para a área de emprego, persistem impasses a superar: fragilidade da rede de controle social, ausência de integração de políticas e programas, inércia burocrática, resistência a mudanças por parte dos próprios atores institucionais, modesta geração de empregos permanentes e uma deficiente qualificação profissional.

Sobre o aspecto da resistência a mudanças, por parte de atores envolvidos nas ações sociais, pode-se particularizar os exemplos de ONGs vinculadas à rede social de determinados programas e do segmento de cooperativas de produção. Algumas ONGs foram criadas na esteira da existência do PLANFOR e, por isso, dependem financeiramente dos recursos captados para capacitação profissional; outras passaram a ter esse programa como fonte principal de recursos. Tais recursos também pas-

sam a ser importantes para as centrais sindicais dos trabalhadores (principalmente Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores) e para os Governos estaduais. Em tal situação, todos tendem a resistir a qualquer mudança que venha a alterar a distribuição dos recursos. Ademais, considerada a pressão por cumprimento de metas, as entidades executoras (ONGs e outras instituições) tendem a inflar as metas projetadas e o orçamento, como forma de maximizar o volume de recursos captados. No caso das cooperativas, muitas são criadas para captação de recursos do PROGER (Urbano e Rural) e, depois de algum tempo, deixam de existir. Nos casos em que isso ocorreu, particularmente no Nordeste, não há registro de que os créditos tenham sido recuperados pelo agente financeiro, nem tampouco de que os eventos tenham sido administrativamente investigados. Há registro, apenas, de que o agente financeiro suspendeu as operações com cooperativas e de que em alguns casos os recursos possam ter sido utilizados para fins que não a aplicação produtiva – embora ocorrências dessa natureza sejam de difícil comprovação empírica. Por outro lado, não foram feitas pesquisas empíricas, adequadas, de avaliação dos projetos de cooperativas apoiados pelo PROGER, restando a lacuna de se avaliar, pelo menos, que número de empregos possam ter sido gerados a partir do apoio a esse segmento.

Tais problemas ilustram os obstáculos que podem estar sendo enfrentados nas diversas experiências de ações sociais de redução das desigualdades e da pobreza, sob o rótulo de “participação da sociedade civil” e “parcerias”, expressões bastante utilizadas na documentação oficial do PLANFOR e nas resoluções do CODEFAT. Note-se que diversas ações apoiadas por instituições internacionais como BID e BIRD, nos programas de fomento ao “desenvolvimento local”, se enquadram no discurso da “participação” e da “parceria”.

Em tal contexto, é necessário – por meio de estudos sistemáticos de avaliação, elaboração de cadastro de experiências e atualização de estudos de caso – verificar em que situações o caráter associativo e coletivo está sendo mantido ou reforçado, e em que casos os programas estão sendo apenas politicamente captados por governos locais ou por lideranças políticas não genuinamente vinculadas à implementação dos programas sociais.

Deve-se aduzir que, pelo menos no caso brasileiro, há uma multiplicidade de ações da sociedade (empresas, igrejas, famílias, associações comunitárias, ONGs), além dos diversos programas sociais governamentais (nas esferas federal, estadual e municipal), ao longo dos últimos 30 anos; no entanto, os indicadores de pobreza e desigualdade não apresentam melhora significativa (à exceção da redução do analfabetismo, mesmo que ainda modesta, e da queda da taxa de mortalidade infantil), correspondente ao aparente esforço realizado.

A discussão precedente sugere que avanços nos programas de geração de emprego via crédito dependem de mudanças de atitude em dois planos de atuação. Primeiro, na esfera governamental, em que as secretarias de trabalho estaduais, na articulação com os agentes financeiros e na montagem e consolidação da rede institucional de controle social, necessitam romper a inércia que vem mantendo insatisfatório o sistema de planejamento, acompanhamento e controle dos programas. Segundo, no plano da própria sociedade civil, em que os sindicatos e entidades e grupos associativos, e iniciativas populares, passem a assumir atitude mais ativa na interferência sobre a execução desses programas.

Claro que em ambas as esferas há inércias a romper. Na primeira, mudanças efetivas dependem de decisão política de quem governa, de fato, trabalhar pela incorporação efetiva da sociedade civil. Na segunda esfera de atuação, o avanço na organização da sociedade civil – em particular no Nordeste, onde predominam baixos níveis de escolaridade e condições precárias de vida – possivelmente ainda demandará um considerável período de tempo para se materializar. Significaria, para instâncias representativas da sociedade civil, por sob seu controle efetivo a rede de comissões e conselhos municipais. Iniciativas no âmbito do CODEFAT, atribuindo a essas representações poderes formais mais amplos, poderia ser um importante auxílio. Seria indispensável, no entanto, que fosse estabelecido um processo permanente de mobilização e capacitação dessas comissões e conselhos, com aporte complementar de recursos estaduais e municipais, superando a capacitação episódica e pouco eficaz proporcionada pelos planos estaduais de qualificação profissional financiados por recursos do FAT.

Na ausência de um planejamento adequado e de mediações da sociedade civil, tendem a predominar interesses de grupos que detêm melhor acesso à informação e maior capacidade de influência política. Se o objetivo é alterar a matriz distributiva, as políticas e os programas necessitam estar vinculados a tal propósito. Considerem-se, por exemplo, dados sobre aplicações do BNDES nos últimos seis anos. De 1997 a 2002 (janeiro-novembro), essa instituição aplicou no país a soma nominal de R\$ 135,5 bilhões em financiamentos e participações. Em termos da distribuição regional, há uma concentração de recursos no Sudeste (60% em 2001 e 65% em 2002) e no Sul (19% e 15%), acima dos pesos relativos dessas regiões no PIB nacional (Sudeste, 59%; Sul, 16%); no período como um todo, essas duas regiões absorveram 81% do total dos recursos. No que diz respeito ao tamanho das empresas, embora ocorra, ano a ano, um nítido acréscimo da parcela dirigida a micro, pequenas e médias empresas, os empreendimentos de grande porte absorveram 82% dos recursos totais aplicados<sup>7</sup>. É evidente que há

---

7 Informações, inclusive sobre a distribuição regional do PIB (fonte: IPEA), extraídas de *Boletim de Desempenho do BNDES*, em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br). Acesso em 29/12/2002.

elementos de demanda – associados à própria estrutura das economias nacional e regionais – explicativos do perfil da distribuição de recursos. Mas as políticas públicas com um todo podem promover correções de desequilíbrios distributivos, deixando de operar como sancionadores de desigualdades regionais e sociais. É necessário que tal dimensão seja incorporada a tais políticas.

A despeito das sugestões aqui feitas, os autores reconhecem que é limitado o papel que políticas públicas de emprego – incluídas as políticas ativas de qualificação profissional e de geração de emprego – podem desempenhar no enfrentamento da pobreza. Portanto, é necessário considerar a opção representada por soluções estruturais clássicas utilizadas em países desenvolvidos – reforma agrária, forte investimento em educação, mecanismos tributários – em um ambiente de retomada do crescimento sustentado da economia, na faixa de 5% a 6% ao ano, como defendido por alguns autores, a exemplo de Faria (2000). De fato, programas de geração de emprego e renda, como o já referido PROGER, tendem a gerar resultados modestos em situação de baixo crescimento do PIB; por outro lado, o crescimento é necessário também para ampliar a base de incidência de impostos. Se tal crescimento for combinado com mecanismos de distribuição de renda, inclusive na dimensão funcional, certamente a pobreza será, no longo prazo, meramente residual.

Portanto, é na distribuição funcional que reside o desafio maior, porque alterações significativas nessa distribuição dependem de um novo pacto social e, portanto, implicam um horizonte maior de tempo. Significa reconhecer que ações imediatas desenvolvidas na implementação de programas sociais na área de emprego – o que envolve melhorar a execução e estabelecer o controle social das políticas públicas – constituem passo importante, mas insuficiente para erradicar a pobreza e a desigualdade. A permanência e a eficácia de iniciativas de política social redistributiva só se sustentam se um pacto social for alcançado, de modo a se alterar a matriz de acesso dos diversos segmentos sociais às oportunidades e aos programas e ações públicas, no sentido de eliminar da exclusão social.

Significa que não se pode pensar em soluções rápidas e de curto prazo para eliminar a pobreza no Brasil – que está fortemente associada à desigualdade. É necessário ter em conta a dimensão temporal e estabelecer as condições para que o país caminhe nessa direção.

Deve-se considerar que a capacidade de investimento com base em recursos próprios é limitada pela situação financeira e as restrições ao endividamento não permitem uma iniciativa mais sólida dos governos; os investimentos estruturadores, determinantes da qualidade de vida da população – em educação, saúde, habitação, saneamento, transporte, segurança, uso do solo – ficam na dependência de

recursos escassos, dado que há dificuldades expressivas de se fazer investimentos num contexto em que é cada vez maior a pressão pela geração de recursos para o país honrar compromissos financeiros. A propósito, observe-se que o orçamento federal de 2002 destinou mais de R\$ 100 bilhões para pagamento de juros da Dívida Pública (interna e externa)<sup>8</sup>. Tal montante revela a medida da necessidade de se mudar a rota que limita o crescimento econômico e impõe um permanente ajuste fiscal.

Nos países desenvolvidos com tradição em termos de sistemas de bem-estar social, a consolidação do desenvolvimento do capitalismo foi acompanhada de reformas estruturais (inclusive a reforma agrária, que contribuiu para consolidar um sistema de produção agrícola baseado na média e na pequena propriedade) e de investimentos em educação, entre outros investimentos sociais. Em 30 anos do pós-guerra, a chamada época de ouro do capitalismo, a social-democracia se consolidou nesses países, de modo que aquelas sociedades não experimentaram os desequilíbrios e as desigualdades que caracterizam países como o Brasil. Aqui, o grande *déficit* social impede que políticas sociais *per se* logrem reduzir sensivelmente a dimensão do problema – dado que fatores geradores de desigualdade não são removidos ou neutralizados. Nesse sentido, é preciso enfatizar o papel distributivo que investimentos em educação podem representar, dado que a escolaridade chega a explicar porção significativa da desigualdade de rendimentos no país<sup>9</sup>.

Pode-se arrematar que hoje é claro o fracasso da idéia de um crescimento universal, eqüitativo e sustentado, sem que o Estado tenha uma participação expressiva na regulação de mercados, na provisão de bem-estar social e na formulação e execução de políticas públicas. O processo instaurado sob a égide da globalização tem privilegiado a eficiência econômica e o aumento da produtividade via implementação de políticas cujas prioridades são orientadas – nos países em desenvolvimento – fundamentalmente para o controle do *deficit* público, encaminhamento de solução para a dívida pública interna e externa; políticas monetárias e de cortes orçamentários vêm incidindo nos programas sociais ou naqueles que poderiam conduzir a uma melhor repartição da renda. As evidências que se acumulam deixam clara a necessidade de uma urgente definição de estratégias alternativas que permitam aos países em desenvolvimento gerir, com critérios próprios, suas economias e promover seu desenvolvimento sustentado, com redução da desigualdade e superação da pobreza. Em tal perspectiva, reitere-se, há que se

---

8 Consultar <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2002/orcamento\\_2002.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2002/orcamento_2002.htm)>.

9 Estimativa recente de Ramos e Vieira (2000) situa em 30% a contribuição das diferenças educacionais para a desigualdade.

admitir a necessidade de retorno à ênfase em proposições clássicas, na linha propugnada por alguns autores, a exemplo de Stewart (2000). Tais proposições envolvem educação universal e de qualidade, estratégias focalizadas no setor agrícola (no âmbito de uma reforma agrária, algo particularmente apropriado ao caso brasileiro), implementação de ações intensivas em trabalho e maiores facilidades de crédito – no contexto de políticas globais que reconheçam a importância, inclusive para o crescimento econômico, da redução das desigualdades sociais. Reitere-se, portanto, a necessidade de que fatores geradores de desigualdade e de pobreza sejam enfrentados na dimensão global das políticas públicas e na dimensão do próprio modelo de desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- Barros, Ricardo Paes de; Henriques, Ricardo; e Mendonça, Rosane (2000) “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”, in Ricardo Henriques (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Faria, Vilmar (2000) “Compatibilidade entre a Estabilização e o Resgate da Dívida Social”, in *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social* (Fundação Konrad Adenauer).
- Ministério do Trabalho e Emprego (2002) *Informe CGEM Outubro*, Coordenadoria Geral de Emprego, CGEM (Brasília: TEM).
- Prefeitura Do Município De São Paulo (2003) *O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*, São Paulo, julho 2003. Documento em PDF acessado em julho 2004, no site <<http://trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br/>>.
- Ramos, Lauro e Vieira, Maria Lucia (2000) “Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos anos 90: Discriminação, Segmentação e Heterogeneidade dos Trabalhadores”, in Henriques, Ricardo (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Rocha, Sônia (2000) “Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real”, *Texto para Discussão nº 721*, abril (IPEA).
- Stewart, Frances (2000) “Income Distribution and Development”, in *Queen Elizabeth House Working Papers*, QEHWPS37. Development Studies at Oxford, Working Paper Number 37, March.

O capítulo focalizará dois elementos que descrevem alguns dos novos desafios, especificamente aqueles que melhor ilustram a reorganização da estrutura social desde o início dos anos 1990 e os níveis de igualdade alcançados como resultado dos efeitos adversos da crise e das reformas implementadas, e a necessidade de repensar como o Estado tem desempenhado seu papel de liderança neste âmbito: primeiro, a polarização da renda e segundo, a territorialização das desigualdades.

## O MODELO CUBANO DE POLÍTICA SOCIAL E DE REDUÇÃO DA POBREZA

A experiência vivida pela sociedade cubana durante aproximadamente os últimos 45 anos pode ser interpretada como um processo de mudança social intenso e generalizado, que tem passado por diferentes etapas, incluindo as de crise, e que se tem caracterizado pela construção de um modelo de transformações sociais, que apresenta traços originais se comparado com o repertório de políticas sociais e de condução do problema da pobreza mais extenso nos países subdesenvolvidos ou periféricos.

A essência do modelo está cristalizada num conjunto de peculiaridades existentes nas políticas sociais que o mesmo inspira, tais como: eliminação da propriedade privada sobre os meios fundamentais de produção; propriedade social estatal; formulação de políticas focalizadas na igualdade e justiça social; o Estado como ator principal na formulação e implementação das políticas sociais e do planejamento como mecanismo para sua organização; política social única e centralizada que garanta os níveis mais extensos possíveis de serviços sociais básicos universais; centralidade da distribuição como instrumento da justiça social; notável ênfase no consumo social para garantir justiça distributiva; gradual homogeneização da renda e acesso extensivo ao emprego; concepção do combate à pobreza como gestão de políticas de desenvolvimento; manutenção desses princípios e a inalienável responsabilidade do Estado.

Esse conjunto de características se associa diretamente à consolidação do que poderíamos chamar “espaços de igualdade”, um mecanismo de distribuição que é: universal, extensivo, livre ou facilmente acessível, sujeito a um direito legalmente outorgado, de natureza estatal e pública; Estado formulado e centralizado, com acesso garantido, participação social, predominância de soluções coletivas sobre as individuais, homogeneidade, qualidade continuamente crescente e opção de integração social sob igualdade de condições para todos os grupos independentemente de suas rendas.

Uma característica particular do caso cubano é que o Estado é o único ou pelo menos o protagonista hegemônico desses espaços distributivos. Isto quer dizer que não há outras alternativas para conseguir o bem que se distribui num determinado espaço ou estas não são importantes e não podem competir com a opção estatal. A política social cubana tem como motivação de expansão progressiva desses espaços, situados essencialmente em seis áreas: satisfação de necessidades nutricionais básicas, educação, saúde, cultura, esporte e seguridade social.

Nossa intenção não é concluir que este modelo e as práticas que tem inspirado tenham sido perfeitos e bem-sucedidos. De fato, a partir da pesquisa social, tem-se construído um interessante ponto de vista crítico sobre a política social cubana e sobre o modelo de mudança socioeconômica seguido pela transição socialista, que inclui interessantes arestas para esta análise. Uma abordagem crítica sobre este modelo e práticas, através da sociologia da desigualdade pode ser resumida a seguir.

Absoluto estatismo como fórmula quase exclusiva da propriedade social sobrecarrega o Estado, limita sua eficiência e desperdiça a capacidade inovadora e produtiva de outros atores sociais e tipos de propriedade. Excessivo centralismo na tomada de decisões, formalização da participação, distribuição homogênea, resultando em insensibilidade para captar as diferenças e particularidades individuais, grupais e locais em termos de necessidades. Acarreta pouco envolvimento dos atores locais e governos na formulação de políticas sociais neste nível. Resulta, entre outras coisas, na burocratização e na expansão da economia submersa (Espina, 1999).

Outra vertente crítica essencial estrutura-se a partir da economia e tem a ver com as insuficiências do modelo econômico posto em prática e, em conseqüência, com sua debilidade como sustentáculo de uma política social ambiciosa. Embora nesta área não haja um ponto de vista único, o ponto de vista aqui adotado está próximo ao de Monreal e Carranza (2000) ao afirmarem que o crescimento econômico em Cuba durante o período 1975-1989 foi um crescimento extensivo, insuficiente e com um alto nível de compensação por via externa.

As limitações do modelo identificadas por esses autores incluem: a existência de fatores de compensação por via externa como condição indispensável para seu funcionamento (isto é: sua incapacidade para ser auto-sustentável); uso insuficiente de recursos produtivos; incapacidade de transformar os vastos recursos acumulados em um montante acrescentado de exportações; insuficiente integração intersetorial da economia nacional; tecnologia de alto consumo energético; crescimento altamente vulnerável a fatores externos. A conclusão desta análise indica que: “a economia nacional conservava assim poderosas barreiras

estruturais para um crescimento auto-sustentado que se agregam à relativa escassez de recursos naturais” (*Ibid*).

Sociologia e economia coincidem em suas valorações sobre o local da distribuição e o consumo, neste modelo, no sentido de que o igualitarismo homogenista distributivo, embora possa ser eficaz para massificar e universalizar a satisfação de um conjunto amplo de necessidades, não tem sensibilidade para a diversidade e produz o efeito de homogeneizar artificialmente os seres humanos e grupos sociais, igualando suas necessidades e formas de satisfazê-las, o que, contrariamente aos seus propósitos, este esquema distributivo gera insatisfação ou satisfação parcial, e se transforma, também, paradoxalmente, em um fator de reprodução de desigualdades, por seu perfil indefinido para responder de forma particularizada às necessidades de setores em condições de partida desvantajosas, que não lhes permite alcançar em situação verdadeiramente de igualdade a apropriação dos benefícios distribuídos de forma homogênea e que exigiriam políticas de “ação afirmativa”, que acabassem com as condições de reprodução das desvantagens. Da mesma forma, um consumo indiferenciado e pouco conectado com os resultados do trabalho e o esforço produtivo perde suas possibilidades como propulsor da eficiência. Também a subvaloração do consumidor individual, associada às rendas pessoal e familiar, e certa demonização do mesmo por seu caráter indiferenciado, tem embasado sua expressão como âmbito de ampliação legítima das capacidades e necessidades individuais, de mecanismo de incentivo ao desempenho produtivo e, em geral, de relação social que estimula a produção. (Hernández *et al.*, 2002).

Assumindo essa visão crítica, que é essencial para qualquer tentativa de autotransformação da experiência cubana, interessa-nos destacar, aqui, que, a nosso ver, o ideal de política social e da estratégia de redução da pobreza, adotado como bússola para orientar a mudança e o desenvolvimento durante a transição socialista cubana, ainda vivo na reforma econômica, está relacionado ao que pode ser chamado de “modelo de igualdade” ou “modelo ético”. Deste ponto de vista, a política social estaria fora do cálculo econômico e se situaria na esfera da contabilidade ética, na área do conflito entre valores. Constituiria uma metapolítica na medida em que se configura como matriz de princípios ordenadores de escolhas dramáticas, entre princípios mutantes e contraditórios (Tavares, 1999). Tais escolhas envolvem compromissos adequados aos imperativos do contexto específico, mas não se deve conceber que a eficiência da economia e considerações éticas sejam necessariamente irreconciliáveis. De acordo com Klisberg (2002: 9), outros países na região devem ter adotado uma atitude de “paciência histórica”, supondo que a solução do problema da pobreza é uma questão de tempo, mas o modelo cubano está estabelecido na “ética da urgência”.

## POLARIZAÇÃO DA RENDA

As desigualdades econômicas podem ser definidas como as diferenças na distribuição de renda, no acesso ao bem-estar material e espiritual e no consumo (Heller, 1999), e expressam o grau diferente de disponibilidade de recursos e dotação de meios para a satisfação de necessidades que caracteriza distintos grupos sociais. Nesta trilogia (renda-acesso ao bem-estar-consumo) as rendas monetárias individuais e familiares – operacionalmente entendidas como a quantia em dinheiro que um indivíduo ou família recebe de diferentes fontes (salários, pensões, lucros, fontes informais e ações ilegais, etc.) em períodos determinados constituem o indicador primário (não o único) para medir desigualdades, pobreza e inferioridade social, porque reflete a capacidade de satisfazer necessidades que deve realizar-se através do mercado e para medir quantitativamente as distâncias sociais.

No caso de Cuba, pode-se afirmar que as transformações socioeconômicas de caráter socialista tiveram como efeito, nas três primeiras décadas de revolução, uma redução relevante das assimetrias verificadas na distribuição da renda da população e suas fontes, a tendência à desconcentração e a frágil presença de processos de polarização, pela eliminação dos extremos mais agudos e marcados (excluindo-se elites exploradoras, desempregados e os extremamente pobres) da estratificação social.

Os 10% mais ricos da população recebiam 38% da renda total em 1953, enquanto os 20% mais pobres percebiam 2,1%. Em 1978, a apenas duas décadas de revolução, esta relação havia variado substancialmente: 20% de nível econômico mais baixo participavam de 11% da renda total e 20% das camadas superiores, 27% (Martinez *et al.*, 1997).

É que as mudanças socioestruturais próprias da transição socialista focalizaram, sobretudo, a expansão e o amplo predomínio do setor público da economia nacional. Desta maneira, esse processo de desconcentração da renda deve-se à estatização e salarização da maior parte da renda individual e familiar. A proporção de trabalhadores estatais, em relação ao total da população ocupada, variou de 8,8% em 1953, a 86% em 1970 e 94% em 1988 (Comitê Estatal de Estadísticas 1981 e Oficina Nacional de Estadísticas, 1998).

A nacionalização do emprego foi acompanhada da formulação e aplicação de um sistema salarial uniforme e centralizado, que dava ao Estado participação máxima na fixação das retribuições, separando a problemática salarial da área de atuação do mercado de trabalho, que praticamente foi abolida, e que criou as condições para uma maior igualdade na retribuição pelo trabalho, ao mesmo tempo em que propunha-se garantir igual pagamento por trabalho igual (Nerey e Bris-

mart, 1999), estimulando um processo através do qual a renda familiar estava baseada no salário.

Simultaneamente, ocorre uma perda da importância absoluta e relativa da renda como indicador de desigualdade. Isso se explica pela universalização dos “espaços de igualdade”, mencionados acima, como mecanismo de distribuição igualitária que assegurava um amplo acesso ao consumo material e espiritual para a satisfação de necessidades básicas, no tocante a alimentação, saúde, educação, esporte, cultura e outros bens, com o que se reduziu a dependência entre consumo ou bem-estar e renda monetária familiar e pessoal.

Com a implantação, em torno de 1983, da Reforma Geral de Salários, a delimitação da escala qualificação-salário foi fixada em um espectro de 13 grupos, admitindo apenas uma diferenciação entre salários máximos e mínimos numa escala de 4,5 para 1 (Nerey e Brismart, 1999). Os salários adquiriram um papel claro como um fator de homogeneização sócio-estrutural devido à minimização de seu perfil estratificador. O coeficiente Gini, estimado para 1986 atingiu um valor de 0,24 (Brundenius, 1987). Esse efeito foi reforçado por um sistema de seguridade e assistência social que garantia proteção de cobertura universal e rendas pós ou extralaborais cujo montante mínimo, junto aos fundos sociais de consumo, asseguravam um acesso ao consumo adequado para os não trabalhadores e assistidos.

Mas, a par com o lado positivo da equidade de renda, estudos sobre esta problemática apontam as arestas negativas: incapacidade do salário em converter-se em um “motor mobilizador/corretor” da estrutura social herdada do subdesenvolvimento; acentuação dos desequilíbrios entre profissões e grupos; déficit permanente da força de trabalho em atividades econômicas prioritárias porém mal remuneradas (agricultura); separação entre aumentos salariais e elevação da eficiência; hiperutilização dos recursos humanos; efeitos insuficientes de incentivo salarial (Nerey e Brismart, 1999).

Os anos 1990 registram uma mudança bastante radical no que diz respeito à distribuição da renda individual e familiar, quando se ampliam consideravelmente a magnitude de sua diferenciação e as distâncias sociais que delas derivam. Várias pesquisas realizadas na segunda metade da década passada identificaram um conjunto de traços e tendências nesta área que sintetizamos a seguir:

- o empobrecimento de amplos setores da força de trabalho, surgimento de uma elite de trabalhadores; emergência de renda e níveis de vida não associados ao trabalho; exclusão de importantes segmentos da população do consumo em certos mercados ou, pelo menos, redução do acesso aos produtos desses mercados a um grupo muito limitado (Togores, 1999);

- reestratificação social, “desnacionalização” e “desassalarização” de muitas profissões, concentração e polarização da renda (Espina, 1999);
- surgimento de uma faixa populacional em situação de pobreza, superioridade da renda média dos trabalhadores independentes em relação aos funcionários do setor público (Ferriol, 1999); e
- diversificação das formas de estímulo aos trabalhadores, perda do peso do salário na capacidade financeira das famílias, como veículo de satisfação das necessidades da população e como fator homogeneizador da estrutura social; dispersão dos níveis de renda dos servidores públicos, redistribuição do poder para fixação de salários com perda da centralidade absoluta do Estado, fragilização quantitativa e qualitativa dos serviços sociais (Nerey e Brismart, 1999).

Esse conjunto de características indica a presença de um processo de reestratificação associado à diferenciação da renda individual e familiar.

Lamentavelmente, as estatísticas sistemáticas cubanas não têm reagido ainda a essas mudanças e não permitem calcular distâncias reais, pois distinguem, apenas, 5 grupos, a partir da média mensal de renda *per capita*: Grupo 1 (até 50 Pesos); Grupo 2 (entre 51 e 100 Pesos); Grupo 3 (entre 101 e 150 Pesos); Grupo 4 (entre 151 e 200 Pesos); Grupo 5 (201 Pesos e mais). Assim, se quisermos nos aproximar da magnitude real das distâncias sociais, ou ao menos inferir seus possíveis extremos com certa veracidade, teremos que recorrer a outros meios. Atualmente, Cuba não dispõe de estatísticas oficiais que ajudem a estimar a distância entre grupos de renda. Entretanto, estudos recentes realizados na Cidade de Havana com outros propósitos – investigar os estilos de vida e diversas estratégias de renda de famílias de diferentes estratos sociais e sua percepção de desigualdade – relatam uma estratificação de renda de largo espectro.

Iñiguez *et al.* (2001) detectou uma estratificação de renda que abrange um espectro que vai de uma cifra de um *per capita* mensal superior a 928 pesos até uma inferior a 214 pesos. O Departamento de Estudos sobre Família do Centro de Pesquisa Psicológica e Sociológica detectou uma distribuição da renda *per capita* mensal familiar que oscila entre 69 e 1200 pesos. (Departamento de Estudios sobre Familia , 2001). Outro estudo intitulado “Componentes y distancias sociales en la Ciudad” (Espina *et al.*, 2002) identificou um *per capita* familiar mínimo de 37 pesos e um máximo de 1.025 pesos – 28 vezes mais elevada do que a mínima. Aqui, a vantagem econômica está associada à combinação de fontes de renda: remessas familiares e salário estatal e outras rendas

provenientes do vínculo com a propriedade privada. Observa-se, portanto, o fato de que três estudos diferentes, com captações em distintos momentos dos três últimos anos e usando tipologias qualitativas que permitissem selecionar casos que representassem situações socioestruturais típicas, com certo grau de extensão na estrutura social cubana, apontam para um espectro de rendas mais amplo que o que as estatísticas oficiais permitem discernir.

Se a esta análise acrescentarmos o dado de que a faixa de pobreza urbana é calculada atualmente em torno de 20% (Ferriol, 2002) torna-se claro que um ponto distintivo das desigualdades por rendas na fase atual, ao contrário do que ocorria em períodos anteriores à crise e à reforma, é que estas estão colocadas no âmbito das necessidades básicas.

Tentando aproximarmo-nos da evolução do problema da pobreza na experiência socialista cubana, embora, lamentavelmente, não contemos com medições sucessivas deste fenômeno, algumas análises realizadas no início dos anos 1980 revelavam que a elevação dos indicadores do desempenho econômico característico da segunda metade dos anos 1970, a universalidade das políticas sociais e o crescimento sistemático da qualidade dos espaços de igualdade, fundamentavam a tese de que a pobreza havia sofrido uma retração de tal magnitude que, focalizando as necessidades básicas, poder-se-ia concluir que a pobreza havia sido erradicada como problema social no país (Rodríguez e Carriazo, 1987). Embora não se possa determinar com exatidão o nível da redução da pobreza na transição socialista cubana, estimou-se para 1986 um limite de população urbana em “situação de risco” de 6,3% que se havia ampliado muito em torno de 1995, quando atingia uma proporção de 14,7% (Zabala, 2002), pondo em evidência uma expansão dos grupos cujas condições de subsistência haviam se deteriorado e suas possibilidades de acesso ao bem-estar foram seriamente afetadas.

Dois fatores adicionais remetem a uma análise mais complexa deste campo: por um lado, o acesso a rendas em divisas e, por outro, a diversificação das fontes de rendas. Ferriol (2002) destaca: “Na sociedade cubana atual o principal fator de desigualdade é possuir uma fonte de rendas em divisas. Isto se deve ao elevado tipo de câmbio vigente somado ao fato de que, para satisfazer algumas das necessidades essenciais da família, deve-se usar obrigatoriamente divisas. Esta situação está estreitamente relacionada com o modelo que foi implantado para o mercado segmentado de bens de consumo e serviços”. Leve-se em conta que o câmbio oficial atual é de 1 dólar equivalente a 26 pesos. Da mesma forma, diversas estimativas confirmam que as rendas médias dos trabalhadores autônomos são muito superiores aos dos assalariados estatais, especialmente os arrendatários de casas e donos de pequenos restaurantes (Ferriol, 2002; Espina *et al.*, 2002).

Por sua vez, os estudos qualitativos mencionados (*Departamento de Estudios sobre Familia*, 2001; Iñiguez *et al.*, 2001; Espina *et al.*, 2002) constataram que, nas famílias que detêm as mais altas rendas, há uma forte ocorrência das entradas provenientes dos setores não estatais, sobre os estatais ou com ausência total destes. As entradas por aposentadoria e pensões são muito baixas e não permitem, por si sós, cobrir as necessidades básicas. As fontes principais, pela magnitude das rendas que provêem são as seguintes: as remessas de dinheiro do exterior, o trabalho no setor de propriedade mista e no estatal emergente, principalmente restaurantes e hotéis para turistas estrangeiros. Mas, aparentemente, a renda mais constante é aquela que resulta da combinação de várias fontes de renda, incluída a prática de estratégias para o aumento das rendas que podem abarcar atividades ilegais ou não legitimadas pela institucionalidade vigente, (p. ex.: a economia informal). A vinculação com o capital estrangeiro, as remessas familiares, a ocupação estatal em atividades lucrativas – gastronomia vinculada ao turismo – e vendas no mercado negro, nesta ordem, são também assinaladas como fontes de renda superiores à média. A combinação de várias destas fontes é a estratégia mais bem-sucedida.

O relatório de Espina *et al.* destaca que as remessas de dinheiro do exterior, embora sejam recebidas por um pequeno número de famílias, estão associadas à renda *per capita* relativamente alta e causam um impacto significativo. Embora seja difícil estabelecer a relativa importância dessas diversas fontes de renda ou, por exemplo, a extensão e predominância das remessas de dinheiro a informação limitada de que dispomos indica: diminuição da importância do trabalho em geral, e do trabalho no setor estatal, como provedor de rendas e de elevado bem-estar; enfraquecimento do papel do salário como fonte de rendas; aumento de vias não associadas ao trabalho e do vínculo com a propriedade privada na disponibilidade de rendas; ocorrência eficiente de estratégias ilegais para a obtenção de rendas.

Com vistas a obter um quadro mais preciso desta problemática, propomos utilizar uma estrutura para rendas que considere os seguintes grupos, a partir da renda *per capita* mensal, considerando o limite de vulnerabilidade que caracteriza a cesta básica (entre \$170 e \$190, conforme estimativas recentes de V. Togoeres, do *Centro de Estudios de la Economía Cubana*): grupos de renda muito baixa: *per capita* mensal inferior a 180 pesos; grupos de renda baixa: 180 a 300 pesos; grupos de renda meio baixa: entre 301 e 500; grupos de renda meio alta: entre 501 e 1.000 pesos; grupos de renda alta: entre 1001 e 3.000 pesos; grupos de renda muito alta: mais de 3.000 pesos. Partindo deste quadro, esperamos ser possível estabelecer uma indicação mais clara do que aquela

obtida dos dados oficiais existentes sobre as distâncias emergentes entre a elite e os grupos sociais vulneráveis.

## TERRITORIALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES

Entendemos por território o conjunto de relações e redes econômicas, sociais, culturais ambientais, políticas e históricas, que convertem um espaço geográfico em uma unidade ou subsistema socioeconômico, conectado a um conjunto mais geral, mas com uma estruturação e conectividade internas próprias, que lhe conferem relativa autonomia e especificidades em seu funcionamento, devido, entre outras razões, às peculiaridades ambientais e de recursos naturais, as vantagens e limitações de que disso derivam, o tamanho e capacitação de seus recursos humanos, suas tradições e costumes, o grau de desenvolvimento de sua estrutura econômica etc.

Mas essas circunstâncias nacionais não estão separadas do contexto internacional. Por isso, para entender o caso cubano, é necessário considerar, aqui, o fato de que, na fase atual de desenvolvimento, caracterizada pela mundialização das relações econômicas, o território adquire novas qualidades impulsionadas pelos processos globalizadores (Monereo, 1997).

A nova qualidade da esfera local configura-se fundamentalmente a partir de duas características da globalização. A primeira é a *articulação econômica interterritorial* que ultrapassa as fronteiras do Estado-Nação e é coordenada por entidades fora da Nação. Segundo esta forma de articulação, desempenha um papel fundamental o trânsito das economias de escala do modelo fordista, baseadas na junção final, para a fabricação territorialmente deslocada das partes componentes, conhecida como “economia difusa”. A segunda característica é a *seletividade territorial*, que tem como eixo a integração seletiva, por suas vantagens competitivas, dinâmicas, de territórios e atividades produtivas e, como correlata, a exclusão de outras zonas e camadas populacionais inteiras que permanecem fora, total ou parcialmente, da lógica das conexões globalizadas. Essa seletividade excludente aprofunda desigualdades anteriormente existentes e gera outras novas.

Cuba não está imune às circunstâncias globais que têm levado a um novo significado da territorialidade. A reinserção da economia cubana nos mercados internacionais, onde prevalecem as regras da globalização neoliberal, tem significado uma reestruturação econômica que privilegia atividades e espaços produtivos com maiores possibilidades de responder eficazmente às exigências destes mercados. Nesse contexto, também em Cuba ocorrem fortes processos de heterogeneização dos atores e das sociedades locais, diferenciação interterritorial, multiplicação dos contatos entre o local e o global, alterando as carac-

terísticas das estruturas sociais territoriais e seus papéis na reprodução das relações sociais.

Estudos realizados na segunda metade da década de 1990, permitem inferir a trajetória geral da heterogeneização territorial ocorrida no país. A pesquisa sobre o nível de pobreza urbana, definida como a insuficiência de renda para atender às necessidades básicas, identificou um contingente populacional de 14,7% nesta condição e demonstrou também que o efeito de contração da economia cubana manifestou-se com maior intensidade na região oriental do país, onde a população urbana em situação de risco chegava a 22% (Ferriol, 1998). Além disso, a medição do desenvolvimento humano em Cuba, realizada em 1996 (Martinez *et al.*, 1997), incluiu a construção de um índice indicador do desenvolvimento humano relativo para cada província, integrando cinco dimensões: longevidade, educação, renda, saúde e serviços básicos. O cálculo deste índice provincial de desenvolvimento humano nos permite inferir ao menos três grandes grupos territoriais: províncias com IDH alto: Cidade Havana, Cienfuegos, Villa Clara, Matanzas e Havana; províncias com IDH médio: Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Pinar del Rio e Santiago de Cuba; províncias com IDH baixo: Holguín, Guantánamo, Camagüey, Las Tunas e Granma. O diagnóstico dos assentamentos da faixa de base nos municípios críticos (Instituto de Planificación Física, 1998) destaca a existência, no país, de 36 municípios que podem ser considerados como os mais deprimidos ou “críticos”, todos eles localizados em províncias da região oriental do país.

Um estudo sobre as desigualdades espaciais do bem-estar em Cuba (Iñiguez e Ravenet, 1999) mostrou que os “novos processos” (criação ou incentivo de formas de propriedade não tradicionais e mecanismos de mercado, organização hierárquica de grupos sociais e atividades econômicas; fortalecimento de formas de produção cooperativa e individual e da gestão familiar) têm uma expressão territorial desigual cujas manifestações mais potentes e vantajosas ocorrem em territórios como Cidade de Havana, Varadero, nordeste de Holguín, norte de Ciego de Ávila, sul de Matanzas, Pinar del Rio e Havana.

No relatório de pesquisa “*Expresiones territoriales del proceso de reestratificación*” (Martin *et al.*, 1999), elaborado por uma equipe do CIPS, acrescentou uma análise estatística de correlações, aplicada a dados que caracterizam as estruturas socioclassistas provinciais (estrutura da população ocupada por setor de propriedade – estatal, misto cooperativo e privado – e por categoria ocupacional) e mostrou que a reforma partiu da formação de quatro grandes tipos socioestruturais territoriais: “tipo misto-estatal”, com forte presença de trabalhadores e dirigentes: Matanzas, Santiago de Cuba, Isla de la Juventud; “tipo cooperativo” (CPA e UBPC): Havana, Ciego de Ávila, Cienfuegos; “tipo privado” (especialmente rural): Pinar del Rio, Sancti Spiritus, Granma,

Villa Clara, Las Tunas, Camagüey, Guantánamo, Holguin; “tipo estatal-privado estrangeiro” (com forte presença de intelectuais e empregados): Cidade de Havana. Essa tipologia indica aqueles eixos estruturais que possuem a maior potência diferenciadora em escala territorial, destacando as formas peculiares adotadas, nesse espaço, pelo reajuste econômico e oferecendo pistas sobre os atores socioeconômicos que nas distintas províncias desempenham papel fundamental.

É importante aqui ressaltar a idéia de que a heterogeneização territorial é um dos processos mais fortes que têm acompanhado a reforma cubana, o que exige fórmulas também heterogêneas de formulação e implementação das políticas sociais, onde o envolvimento dos atores locais seja um elemento essencial na construção das agendas e a organização dos recursos.

Essa concepção não supõe tratar o território como segmento autônomo, separado do todo nacional, e sim mobilizar proativamente as sociedades locais com a finalidade de identificar suas possibilidades endógenas de desenvolvimento e de atração de recursos exógenos, para convertê-las em sua plataforma de enlace com a nação e com outros territórios, em uma rede dinâmica de sinergias positivas. Dado o forte papel do Estado como agente de desenvolvimento e como garantia da seguridade social – condições praticamente inexistentes no resto do mundo em desenvolvimento – Cuba teria opções de assumir esta concepção onde centralismo e universalidade articulam-se com a concepção local e sua focalização.

Em síntese, considero que a territorialidade, a partir de uma perspectiva das vantagens e desvantagens vinculadas à espacialidade e do claro processo de concentração da vulnerabilidade e da pobreza que teve lugar em Cuba, necessita ser resgatada sob um enfoque participativo e autotransformador local do desenvolvimento e transformar-se num cenário prioritário da formulação e aplicação da política social e do resgate dos espaços de igualdade.

## CONCLUSÕES

A experiência cubana na luta contra a pobreza sugere aos países em desenvolvimento a idéia de que esta só poderá ser conduzida com eficácia se for inserida numa perspectiva que a desvincule de políticas assistencialistas e corretivas, e colocando-as na dialética relacional entre pobreza – desigualdade – desenvolvimento, entendendo que a pobreza não é uma situação social mas que, fundamentalmente, constitui uma relação social, e erradicá-la supõe eliminar as condições de sua reprodução, aquelas que geram exclusão e, mais propriamente, expropriação. Essa tarefa não parece factível na falta de um poder político que construa e leve a efeito uma agenda social a partir dos interesses dos setores populares.

Obviamente, as fragilidades e limitações da utilização desse modelo geral, a crise econômica, as mudanças ocorridas na sociedade cubana desde os anos 1990 até a década atual, muito especialmente a expansão das desigualdades e o ressurgimento do problema da pobreza, unidos às exigências que impõem uma conexão à economia globalizada, apontam para a necessidade de renovação do Estado como uma estrutura que promova o desenvolvimento e uma compreensão do Estado e da política social no sistema socialista.

Há cerca de três anos, iniciou-se em Cuba um processo de recuperação das políticas sociais que supõe um reforço do papel protagônico do Estado nesse âmbito e do resgate dos espaços de igualdade no sentido de reverter os efeitos negativos da crise. Do ponto de vista dos que tomam as decisões, no mais alto nível, esse processo inicia uma etapa de “continuidade do aperfeiçoamento do modelo social” (Rodríguez, 2002). Essa nova etapa seria a passagem de políticas protecionistas para políticas proativas, que retomem a lógica do desenvolvimento social inerente à revolução cubana, adequando-a às exigências das novas condições nacionais e internacionais. Nesse marco, puseram-se em prática diversos programas sociais que dão ênfase ao desenvolvimento do capital humano. O Ministro da Economia e Planejamento explica essa idéia dizendo que “A educação e a cultura se desenvolvem como elementos consubstanciais para a formação do capital humano que permita alcançar a economia do conhecimento” (Rodríguez, 2002: 31). Com o sustentáculo dessa lógica de reversão dos problemas e introjeção do desenvolvimento, providenciaram-se programas de formação de professores oriundos do primário e secundário, para suprir o déficit de docentes e introduzir novas modalidades no processo de ensino/aprendizagem; o programa audiovisual, que dota a todas as escolas de televisores e vídeos e permite um acesso generalizado à programação televisiva orientada; a extensão do ensino da computação a todos os níveis educacionais, criando a dotação de meios técnicos apropriados em todas as escolas do país; criação das escolas de serviço social para formar profissionais com esse perfil que possam assumir um atendimento comunitário e personalizado aos problemas sociais; formação de enfermeiros, de forma acelerada, programas para garantir a oferta dos medicamentos necessários; programa de melhoria da alimentação escolar e de expansão do consumo de vegetais pela população, entre outros.

Essa nova fase da política social cubana ainda não foi objeto de uma análise profunda dos estudiosos do assunto, mas pode-se adiantar que está suscitando o debate neste campo de pesquisa. A pobreza deve ser entendida como um fenômeno multidimensional, que afeta pessoas e grupos sociais distintos, com diferentes capacidades e potencialidades que, portanto, não pode ser enfrentada através de programas gerais ou apenas com eles. Além da inevitável análise relativamente superficial

que este breve capítulo permite, é impossível elaborar uma proposta completa sobre a condução do problema da pobreza nas condições atuais em Cuba, sob as quais fatores distintos e complexos, em diferentes níveis e natureza estão entrelaçados. A abordagem aqui adotada é bem menos abrangente e chama a atenção para três desafios específicos, três elementos que, na opinião desta autora, não são considerados como deveriam, os quais integram as estratégias de luta contra a pobreza e a vulnerabilidade social em Cuba.

O primeiro desafio refere-se à necessidade de se ter um melhor entendimento sobre a diversidade social e superar a homogeneidade na alocação de recursos. Isto exige um novo conceito de igualdade como uma característica essencial das relações sociais e, especialmente, as formas de distribuição e acesso aos recursos para satisfazer as necessidades materiais e espirituais como base na compreensão do que é diversidade. O socialismo está baseado na eliminação das relações de exploração, na socialização da propriedade dos meios de produção e das relações de distribuição cujo centro não está no mercado nem na circulação de capital, mas na garantia do acesso igualitário ao bem-estar. Na ausência de relações de exploração e garantida a satisfação de necessidades básicas, as compensações individuais dependerão da contribuição do trabalho e do seu significado social. Notamos que a forma centralizada de distribuição até a década de 1980, a débil diferença entre salários e renda gerados pelo trabalho, a disponibilidade de assistência não relacionada à eficiência econômica e os efeitos do paternalismo estatal distorceram, por um lado, o conceito de igualdade. Por outro, a crise nos anos de 1980 e a reforma subsequente na realidade anularam a possibilidade de uma distribuição igualitária, ampliaram os graus de desigualdade e chegaram a um tipo diferente de distorção que está, como em outras partes da região, levando a desigualdades que, sem uma intervenção acabarão por ser banalizadas (Franco, 1994).

O importante é não confundir universalidade com homogeneidade e aceitar, no processo de distribuição, o fato de que qualquer direito universal assume distintas conotações baseadas em diferenças (materiais, culturais, históricas) entre diversos grupos sociais, localidades e comunidades. Conseqüentemente, tal necessidade ou direito pode ter, e geralmente ocorre, resoluções variadas. As práticas que caracterizam as estratégias do governo nos âmbitos econômico, social, cultural e local não consideram suficientemente o processo de diferenciação e complexidade na sociedade cubana; para o previsível fortalecimento e implicações deste processo no que diz respeito à heterogeneidade das necessidades e interesses; ou às possibilidades materiais e subjetivas para solucionar problemas. Além disso, não abandonaram o estilo de conduzir e de tomar decisões centrado em modelos gerais homogêneos tão radicalmente quanto necessário. A abordagem alternativa que é re-

comendada neste capítulo não substitui a universalidade, pelo contrário, vai junto com ela apontando, antes de tudo, a necessidade urgente de se criar condições vantajosas ou de diferenciação positiva para os desprivilegiados, de maneira que sua integração social concretize e, em segundo lugar, necessidades e interesses diversos.

O segundo desafio consiste na gerência territorializada das estratégias sociais e de redução da pobreza, nas quais a superação das desvantagens vinculadas à espacialidade torne-se vital. Isso implica que o conceito de território necessita tornar-se um fator de desenvolvimento e que a identificação de atores socioeconômicos locais represente um papel-chave – na medida em que são agentes de mudança – como um requisito metodológico essencial para a formulação de programas de desenvolvimento ou ações voltadas para mudança em nível local, que envolve: o impulso para alavancar o desenvolvimento local endógeno e a criação de enlaces e fórmulas de transferências através do desenvolvimento de relações interterritoriais sinérgicas para corrigir desequilíbrios que não possam ser resolvidos localmente; um entendimento da tendência para o uso intensivo de qualificações naturais, culturais e prosperidade histórica para assegurar a regeneração sistemática; respeitando tradições, enquanto se intensifica a inovação e se desenvolve uma capacidade de longo prazo de auto-gestão e auto-organização participatória por parte das comunidades locais (Albuquerque, 1995).

O terceiro desafio refere-se à urgente necessidade de expandir as possibilidades de geração de novos postos de trabalho e garantir que os novos empregos e os já existentes gerem renda suficiente para satisfazer as necessidades básicas. O objetivo deve ser a retomada do trabalho como uma fonte de bem-estar e de acesso aos bens de consumo, material e espiritual, bem como o desenvolvimento da autotransformação dos grupos sociais e da comunidade. Sem assumir uma atitude economicista ou abandonar a abordagem ética da política social, é necessário procurar fórmulas de reinserção da economia cubana nos mercados internacionais, promovendo a produção nacional e alocando recursos suficientes para programas sociais. Sem os recursos necessários, os programas sempre enfrentarão déficits e crises, e o domínio hegemônico do Estado como garantia do bem-estar será desafiado. Sob a atual situação econômica cubana esta não é uma tarefa fácil se depender exclusivamente da capacidade do Estado de criar novos empregos. Em suma, como já se afirmou, assegurar pleno emprego quase que exclusivamente no âmbito estatal – pelo menos na experiência cubana – não atingiu os níveis ideais de produtividade e eficiência. Por esta razão, a proposta contida neste capítulo é diversificar as formas de propriedade na pequena produção e serviços locais (baseados na comunidade, cooperativa urbana, propriedade mista: estado-cooperativa, estado-comunidade, estado-indivíduo,

profissional) num esquema de integração, complementação e competência no qual todos, direta ou indiretamente, propiciem espaços para negócios e igualdade que, sem enfraquecer setores populares, aumentem as possibilidades de escolha de empregos e rendas, como um dos principais elementos na busca da erradicação da pobreza. Tudo isso contribuiria para concentrar a propriedade do Estado em atividades básicas e desconcentrá-la daquelas que poderiam hiperatrofiá-lo.

Esses são os três desafios voltados para aperfeiçoar e reforçar o papel estrutural do Estado e a efetiva ação do governo, mas não no intuito de reduzir a centralização e generalização, desconsiderando outros agentes de mudança, e sim de reforçar a liderança através da articulação da sinergia entre o Estado e outros agentes de mudança social.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. (1995) *Espacio, territorio y desarrollo económico local* (Santiago: ILPES LC/IP/R).
- Alonso, A. (2002) *La pobreza en tres escalas. Reflexiones sobre el Caribe hispano*. Apresentação no Seminário Internacional Estratégias para la eliminación de la pobreza (Havana: CLACSO-CROP).
- Álvarez, O. (1997) “La economía cubana”, in *Papers*, No. 52 (Universidad de Barcelona).
- Bobes, V. C. (2000) “Complejidad y sociedad: cambios de identidad y surgimiento de nuevos actores en la sociedad cubana hacia el fin del milenio”, in *Estudios Sociológicos XVIII*: 52 (México).
- Brundenius, C. (1987) *Revolutionary Cuba. The Challenge of Economic Growth with Equity* (Havana: Fondos de FLACSO).
- Carranza, J. (1994) “Cuba: los retos de la economía”, in *Dossier*, No. 4 (CEA).
- CIEM (1996) *Investigación sobre desarrollo humano en Cuba* (Havana: Ed. Caguayo).
- Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía (1988) “Decisiones adoptadas sobre algunos elementos del sistema de dirección de la economía”, in *Cuba, economía planificada*, Año 3, No. 3 (JUCEPLAN).
- Departamento de Estudios sobre Familia (2001) *Familia y cambios socioeconómicos a las puertas del Nuevo Milenio* (Fondos del CIPS).
- Espina, M. (1999) *Transición y dinámica socioestructural en Cuba*. Comunicação apresentada no XX Congresso de LASA.
- Espina, M. y Núñez, L. (1988) “Acerca del concepto de movilidad social y su utilización en la sociología marxista”, in *Estudio de la sociedad cubana contemporáneo*, Anuario (Havana: Ed. Academia).

- Espina, M. et al. (1999) *Reestratificación y movilidad social*. Informe de investigación (Havana: Fondos del CIPS).
- Espina, M. et al. (2002) *Componentes sociestructurales y distancias sociales en la Ciudad*. Informe de Investigación (Havana: Fondos del CIPS).
- Ferriol, A. (1997) "Política social en el proceso de ajuste", in *Cuba Investigación Económica*, No. 3.
- Ferriol, A. (1998) "Pobreza en condiciones de reforma económica. El reto a la equidad en Cuba", in *Cuba Investigación económica*, Año 4, No. 1 (Havana)
- Ferriol, A. (2000) *Ingresos y desigualdad en la sociedad cubana actual*. Comunicación presentada no Seminario sobre la Estructura socioclasista cubana. C.C. del PCC. (Havana).
- Ferriol, A. (2002) *Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional. Experiencias de Cuba*. Trabajo presentado no Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza (Havana).
- Ferriol, A. et al. (1999) "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", in *Cuba. Investigación Económica*, Año 5, No. 2 (Havana).
- Franco, C. (1994) "Democracia y desigualdad", in *Cuadernos*, No. 8.
- González, A. (1998) "Economía y sociedad: los retos del modelo económico", in *Temas*, No.11 (Havana).
- Heller, C. (1999) "Economic inequality", in *Structural Social Inequality. A Reader in comparative social stratification* (USA: The Macmellan Company).
- Hernández, A., Espina, M. y Togores, V. (2002) "El consumo en el socialismo". Mesa redonda (Havana: Fondos de la Revista Temas).
- Iñiguez, L. y Ravenet, M. (1999) *Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximaciones a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales*. Informe de Investigación. Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano (Havana: Universidad de La Habana).
- Iñiguez et al. (2001) *La exploración de las desigualdades espacio-familias en la Ciudad de La Habana*. Informe de investigación. CESBH (Havana: Universidad de La Habana).
- IPF (1998) *Diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los municipios críticos*. Informe técnico.
- Klisberg, B. (2002) *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Ponencia presentada al Seminario Internacional Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe (Montevideo: MOST-UNESCO).

- Martín *et al.* (1999) *Expresiones territoriales del proceso de reestratificación*. Informe de investigación (Fondos del CIPS).
- Martínez, O. (1996) Conferencia magistral. Evento FLACSO (Havana)
- Martínez, O. (1997) *Cuba y la globalización de la economía mundial*. Intervención en el Seminario Globalización de la economía mundial (Havana).
- Martínez, O. (director) (1997) *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba. 1996* (Havana: Ed. Caguayo).
- Monereo, M. (1997) *Mundialización de las relaciones sociales*. Trabajo presentado no evento El Socialismo en el siglo XXI (Havana).
- Monreal, P. y Carranza, J. (2000) “Los retos del desarrollo en Cuba: realidades mitos y conceptos”, in Monereo, M.; Riera, M. y Valdés, J. (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madri: El viejo Topo - FIM).
- Nerey, B. y Brismart, N. (1999) *Estructura social y estructura salarial en Cuba. encuentros y desencuentros*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidad de La Habana.
- Quintana, D. *et al.* (1995) “Mercado agropecuario, apertura o limitación”, in *Cuba Investigación Económica*, No. 4.
- Rodríguez, J. L. (2002) “Globalización y equidad. Breve análisis crítico”, in *Cuba Socialista*, No. 25.
- Rodríguez y Carriazo (1987) *La eliminación de la pobreza en Cuba* (Havana: Ed. C. Soc.)
- Tavares, L. (1999) *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina* (Rio de Janeiro: UFRJ).
- Tavares, L. (2002) *La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución*. Comunicação apresentada no Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza (Havana).
- Togores, V. (1999) *Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90's* (Havana: Fondos del CIEC).
- Zabala, M.C. (2002) *Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas de Cuba en el contexto caribeño*. Trabajo presentado no Seminario Internacional Estrategias para la eliminación de la pobreza (CLACSO-CROP).
- Zimbalist, A. y Brundenius, C. (1989) “Creciendo con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada”, in *Cuadernos de Nuestra América*, CEA, VOL VI, No. 13.

(EAE), voltou-se de modo visivelmente significativo para uma estratégia de redução da pobreza. A estabilização e o ajuste estrutural foram substituídos, ao final dos anos 90 do século passado, pelas Recomendações de Estratégias de Redução da Pobreza (RERPs). Embora estas últimas tenham sido concebidas pelo governo de cada país, correspondiam, em muitos aspectos, às políticas padrão de EAE (liberalização do comércio, desregulamentação financeira, reformas do setor público).

Invariavelmente, as Recomendações de Estratégias de Redução da Pobreza destinadas a economias específicas incluíam a privatização de empresas estatais (EEs) como componente essencial do processo de diminuição da pobreza. Prevaleceu a idéia de que as EEs drenam os recursos nacionais – por excesso de pessoal, suporte orçamentário excessivo, perdas e ineficiência –, recursos esses, que poderiam ser usados de maneira mais produtiva para atingir objetivos sociais fundamentais, como, por exemplo, a redução da pobreza.

Neste capítulo, pretendemos revisar o processo de privatização a fim de explorar suas implicações na minimização da pobreza em Bangladesh<sup>1</sup>. Os resultados da pesquisa e as avaliações são altamente relevantes para outros países em desenvolvimento, inclusive os da América Latina. A primeira parte apresenta um panorama dos temas relacionados à privatização em termos gerais. As seções subseqüentes avaliam o processo de privatização em Bangladesh, considerando suas implicações sobre o emprego, a geração de renda e a eficiência.

## PANORAMA

A redução da pobreza no mundo em desenvolvimento, até os anos 80 do século XX, esteve, freqüentemente de forma implícita, vinculada à estratégia de desenvolvimento econômico mais abrangente. O crescimento industrial mais alto e mais rápido, através da substituição de importações, constituiu um aspecto destacado dessa estratégia em que o Estado liderava o processo. A existência e a expansão das empresas estatais (EEs) no seio dessas economias eram justificadas com base em diversos objetivos, incluindo a eliminação das falhas do mercado, o suporte ao desenvolvimento econômico, em que o setor privado era bastante frágil, e a redistribuição da renda como meios para reduzir a pobreza e as desigualdades.

As privatizações em larga escala, no mundo não industrializado, tornaram-se parte do processo de liberalização que marcou a mudança no paradigma de desenvolvimento a partir do início da década de 1980.

---

<sup>1</sup> A pesquisa que deu origem a este texto foi realizada durante minha estada em Dhaka, no verão de 2002, como parte de um programa mais amplo de *Macroeconomics of Poverty Reduction in Asia-Pacific*, encomendado e em parte financiado pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A razão de ser, então, foi a de que a “ineficiência” das EEs minava as possibilidades de crescimento. O bem-estar distributivo e social resultante da privatização foi visivelmente anulado pela ênfase quase exclusiva na eficiência. Partindo dessa perspectiva, os partidários da privatização destacaram de que modo a esperada elevação dessa eficiência conduziria à aceleração do crescimento e, supostamente, a um melhor desempenho social. O que se espera é que a renda pública cubra as perdas das EEs, e que, combinada com os recursos provenientes da venda daquelas, gere recursos para projetos sociais de redução da pobreza.

O problema reside em que, mesmo que a privatização eleve a eficiência – embora isso também seja ambíguo – ou a ganhos positivos em termos de renda, seria isso automaticamente traduzido em redução da pobreza? Responder a essa questão exige que se analise não apenas a natureza de tais ganhos – conduzem eles a um crescimento “pelos pobres”? –, mas também as conseqüências da privatização no que diz respeito à distribuição. Sobre este último aspecto, são surpreendentemente poucas as pesquisas até época recente. Ramanadham (1995), Hoeven e Sziracki (1997), Chisari, Estache e Romero (1997), Macedo (2000), Birdsall e Nellis (2002) são alguns dos nomes que, nesse sentido, podem ser citados. E uma das valiosas contribuições desses trabalhos consiste em reconhecer que, no processo de privatização, há ganhadores e perdedores. Sob certas circunstâncias, tais como, a falta de uma estrutura reguladora, a estratégia e a forma de privatização, o contingente de perdedores tende a aumentar.

Neste capítulo, nossa avaliação baseia-se na premissa de que o impacto da privatização sobre a pobreza pode ser percebido através de seus efeitos sobre o crescimento e a distribuição<sup>2</sup>. Mais especificamente, os efeitos da privatização seriam alimentados nos processos de crescimento e distribuição através do seu impacto sobre: emprego, rendas governamentais e eficiência na produção.

Há que levar em conta que, embora todos esses elementos apontem para uma mudança positiva, como a geração de rendas elevadas através da privatização, o fato, por si só, não significa um golpe real sobre os níveis de pobreza. De modo geral, o efeito concreto não depende somente da natureza da mudança daqueles indicadores – negativa ou positiva –, mas também da medida em que os benefícios são diretamente compartilhados pelos pobres ou usados com o objetivo de reduzir a pobreza.

O resultado, em termos de distribuição, tanto para beneficiários quanto para perdedores, seria o produto de determinadas escolhas e

---

2 Esta afirmação deveria ser não-controvertida, uma vez que a relação da pobreza com crescimento e distribuição é bem apresentada na literatura. Discussões extensas sobre isso podem ser encontradas em Chenery *et al.* (1974), Ravallion (2001) e Dagdeviren, Hoeven e Weeks (2002).

substituições através de diversos canais. Por exemplo, se a privatização se faz acompanhar do aumento de preços, implica perda para o consumidor, mas gera ganho para o novo produtor. Do mesmo modo, enquanto as demissões ou a retração de mão-de-obra, durante ou após a privatização, implicam sérias perdas para os trabalhadores e seus dependentes, podem beneficiar os investidores da empresa privatizada através do ganho na eficiência produtiva e na elevação da capacidade de lucro.

Finalmente, os resultados em longo prazo podem ser essencialmente distintos daqueles alcançados em curto e médio prazos. Por exemplo, a desapropriação de EEs pode, inicialmente, implicar uma economia substancial. De médio a longo prazo, esse resultado negativo pode ser contrabalançado pelo aumento do emprego, seguido da elevação da produtividade do trabalho, ao mesmo tempo em que a possibilidade de aumento dos lucros geraria mais investimentos.

Nas linhas acima foi abordado o caso da privatização em Bangladesh, embora seja aplicável a outras economias em desenvolvimento incluindo as da América Latina, muitas das quais têm experiência mais longa e extensiva no que diz respeito à privatização.

## O CASO DE BANGLADESH

Bangladesh é um dos países mais pobres da Ásia. Embora, ao longo dos anos, tenha havido algum progresso quanto à redução dos níveis de pobreza, o quadro atual de bem-estar está longe de ser satisfatório. As estimativas mais recentes mostram que o índice de pobreza naquele país aproxima-se dos 45%, e seu nível na zona rural é ainda mais elevado do que a média nacional (v. Tabela 10.1., abaixo)<sup>3</sup>.

Tabela 10.1.  
A Abrangência de Pobreza em Bangladesh (índices proporcionais)

	Nacional	Pobreza Rural	Pobreza Urbana
Bangladesh	44,3	52,5	42,3

Fonte: BBS (2000).

Enquanto, em muitos países em desenvolvimento, a eliminação da pobreza esteve aliada à estratégia de crescimento mais ampla, com base na industrialização liderada pelo Estado, Bangladesh não viveu uma

3 Note-se que o *Interim Poverty Reduction Strategy Paper for Bangladesh* (MOF, 2003) constata uma incidência de pobreza mais alta, em nível nacional (49,8%) e uma mais baixa em áreas urbanas (36,6%).

história semelhante nesse sentido. Países como a Índia atravessaram períodos relativamente bem sucedidos de industrialização liderada pelo Estado, o que se deu durante cerca de três décadas, a partir dos anos 50 do século XX, desenvolvendo uma substancial capacidade produtiva. Por outro lado, em Bangladesh, após a independência, em 1971, o Estado tornou-se, de fato, dono de um grande número de empresas. Isso ocorreu quando as EEs em outras partes do mundo começavam a enfrentar sérios desafios devido aos efeitos adversos da crise do petróleo, à recessão global e à elevação do endividamento, o que as levou a buscar caminhos rumo à reestruturação. Em parte, como resultado desse quadro, levantou-se em Bangladesh uma onda de desnacionalização logo após a nacionalização das chamadas “empresas abandonadas”. A isso se seguiu o mais acelerado processo de privatização<sup>4</sup> de EEs, iniciado durante o governo militar do General Ershad, que durou de 1982 a 1986. Durante esse período, a participação do setor público no conjunto do parque industrial foi reduzida em mais da metade<sup>5</sup>. Nos últimos anos da década de 1980, verificou-se uma significativa desaceleração nesse processo. Enquanto a desestatização diminuía nessa última década, a tarefa de retirar o setor público da atividade produtiva real, sobretudo do âmbito da manufatura, era levada a cabo impedindo sua expansão para a indústria. A participação do setor público na atividade industrial, tanto em termos de emprego quanto no que tange ao lucro, declinou de cerca de 70% para 10%.

São várias as características do processo de privatização em Bangladesh. Em primeiro lugar, o debate em torno do tema foi limitado em razão da natureza do regime político na década de 1980. A falta de discussão sobre o assunto poderia ser vista como um fato sem importância, mas, na verdade, pode fazer grande diferença. Por exemplo, na Índia, desde os anos 80 do século passado, tem-se debatido muito sobre privatização, bem como acerca de diferentes tipos de reforma nas EEs, incluindo a idéia de privatizá-las. A utilização de contratos de desempenho, os esforços para ampliar a autonomia gerencial, a eliminação do controle de preços para os produtos das EEs, entre muitas outras medidas, melhoraram significativamente o desempenho geral das EEs na última década (Goyal, 2000).

Em segundo lugar, o principal mecanismo de privatização em Bangladesh foram as vendas em bloco e a desapropriação generalizada, conhecida como a mais regressiva em termos de distribuição. Em ter-

---

4 O termo privatização (e desapropriação) é usado neste trabalho para explicar a transformação de uma empresa pública em privada, através de venda. Embora haja muitas outras formas de privatização, a que prevalece em Bangladesh é a realizada através da venda.

5 Para um panorama das privatizações em Bangladesh nos anos de 1970 e 1980, ver Humphrey (1990).

ceiro lugar, a maioria das EEs desestatizadas compunha-se de unidades industriais de pequena escala, geradoras de perdas (sobretudo processadores de juta e pequenas fábricas têxteis). Finalmente, os investidores em Bangladesh não foram submetidos a condições pelas autoridades, ao contrário de outros países, como a Índia, em que os contratos de compra continham certas obrigações a serem cumpridas pelo investidor (por exemplo, novo investimento, normas restritivas quanto à venda de ações e limitações trabalhistas).

### A PRIVATIZAÇÃO E SEU IMPACTO SOBRE O EMPREGO

A privatização é, freqüentemente, acompanhada de grandes cortes no emprego<sup>6</sup>, os quais afetam de imediato a sobrevivência dos trabalhadores demitidos. O impacto das demissões sobre a pobreza mostra-se mais severo em países pobres, que não dispõem de mecanismos de seguridade social (por exemplo, seguro desemprego ou seguro renda). Entre as famílias prejudicadas, as que contam com outras parcas fontes de renda são aquelas que cairão abaixo da linha de pobreza após as demissões. As oportunidades e os entraves da re-inserção no mercado de trabalho seriam outro fator a determinar a extensão das adversidades e o impacto sobre a pobreza.

As demissões como parte do processo de privatização foram substanciais na Ásia Meridional como um todo e, em particular, em Bangladesh, tal como consta da Tabela 10.2. Note-se que o importante não é apenas o grau de restrição quanto ao trabalho, mas também a maneira em que essa redução se dá. A reestruturação do mercado de trabalho em Bangladesh ocorreu, principalmente, sob a forma de recessão, o que implicou maior insegurança, tanto em termos de renda como de outros benefícios, por exemplo, assistência médica, comparadas com outros métodos, como o processo de aposentadoria voluntária, aplicado na Índia. Os trabalhadores mais velhos, com longos anos de serviço, são certamente os mais duramente golpeados pela situação, uma vez que a perda de renda não é a única adversidade que se lhes apresenta. A insegurança que eles têm que enfrentar, como conseqüência da perda do emprego, envolve também benefícios tais como cobertura de plano de saúde, o que faz uma diferença crucial em sua qualidade de vida. E a mudança para a renda como aposentados – supondo-se que, para eles, é muito mais difícil uma nova oportunidade de emprego – envolve uma questão moral que não pode ser resolvida com base num raciocínio puramente econômico.

---

6 Para um panorama das demissões no mundo em desenvolvimento, ver Kikeri (1998) e para as demissões em Bangladesh, ver ILO (1999).

Tabela 10.2.  
Demissões Resultantes da Privatização na Ásia Meridional

	<b>Emprego em EE</b>	<b>Demissão % <sup>(1)</sup></b>	<b>Custos da Recessão</b>
Bangladesh	240 mil	25	TK 7 bilhões
Índia	9.8 milhões	23 <sup>a</sup>	Rs. 48.092 bilhões
Paquistão	34.6 mil	63 <sup>a</sup>	Rs. 3.559 milhões

Fonte: Joshi (2000)

<sup>(1)</sup> Percentual de força de trabalho em empresas privadas

<sup>(a)</sup> Aposentadoria voluntária

Evitar a perda do bem-estar e/ou a pobreza entre as famílias afetadas depende em grande parte de medidas governamentais. Contudo, nesse contexto, o principal dilema é o seguinte: uma vez que medidas apropriadas são levadas a efeito, o custo da privatização pode ser maior do que seus benefícios imediatos. Essa afirmação torna-se óbvia ao se observarem os dados da Tabela 10.4, segundo os quais espera-se que o custo da compensação aos trabalhadores seja 10 vezes maior do que os recursos da venda a serem gerados através da privatização.

Segundo o procedimento mais atual, conhecido como “o aperto de mãos dourado”, a compensação oferecida aos trabalhadores demitidos varia de acordo com o número de anos trabalhados. Por exemplo, um trabalhador com 10 anos de serviço merece um abono equivalente a 20 salários mensais mais um adicional que, aqui também, varia conforme o período de trabalho. Embora a compensação oferecida aos trabalhadores demitidos tenha aumentado, ao longo do tempo, em Bangladesh, ela ainda está longe de ser adequada, especialmente quando novas oportunidades de emprego são limitadas. A iniciativa de revisão participativa do ajuste estrutural em Bangladesh revelou que “um grande número de trabalhadores excluídos ainda espera pelo pagamento dos benefícios do tão decantado “aperto de mãos dourado” [...] os que receberam o dinheiro falharam na tentativa de investir a quantia em empreendimentos produtivos [...] centenas deles – trabalhadores demitidos – morreram sem assistência médica” (Bhattacharya e Titumir, 2001:169 e 206).

O que aconteceu com os trabalhadores que ficaram? De que maneira seu bem-estar foi afetado pela privatização? Ficou amplamente evidenciado, no mundo em desenvolvimento, que a maior flexibilidade, ocorrida pós-privatização, aumentou o nível de insegurança dos trabalhadores. Veja-se Hoeven e Sziraczki (1997). A experiência em Bangladesh foi similar, tal como demonstram Bhaskar e Khan (1995), que observaram, nos moinhos privatizados, entre 1983 e 1986, a redução do número de trabalhadores permanentes ser negociada mediante o aumento da força de trabalho temporária, submetida a contratos de trabalho de termos e condições mais precários.

Está bem documentado que, em muitas economias em desenvolvimento, grande parte das EEs operam com uma força de trabalho substancialmente excessiva. O excesso de empregados nas empresas públicas reduz a produtividade, retarda o uso eficiente dos recursos e, conseqüentemente, põe em risco sua viabilidade econômica. Em alguns casos, as perdas podem significar um ônus sério para o contribuinte. Além disso, embora o excesso de emprego no setor público contribua para o bem-estar social daqueles que, de outra forma, estariam desempregados e, talvez, vivendo na pobreza, não soluciona os problemas socioeconômicos. Isso se deve a que o acesso ao emprego em empresas públicas pode ser um privilégio da população urbana e daqueles bem relacionados com funcionários do governo. Nesse caso, o excesso de servidores pode gerar injustiça social e reforçar o clientelismo, além de sua influência negativa na viabilidade das EEs. O problema do desemprego deve ser resolvido através de medidas igualitárias (por exemplo, desenvolvendo as instituições de seguridade social) que podem beneficiar o universo pobre e o desempregado.

É necessário reconhecer que a força de trabalho excessiva nas EEs não é uma condição suficiente para a privatização. Esforços devem ser envidados em busca da racionalização da força de trabalho sustentável e socialmente responsável nas EEs. Existe uma variedade de alternativas através dos processos de aposentadoria precoce ou voluntária<sup>7</sup> para reduzir novas admissões e distribuir o excedente em unidades que apresentem deficiência de pessoal, oferecendo oportunidades de capacitação. Se algumas demissões forem inevitáveis, deve-se, então adotar medidas justas e adequadas de compensação. Se um método particular de privatização (sociedade de risco, venda, etc.) for superior a qualquer outro tipo de reforma nas EEs, os aspectos legais e práticos (fim dos benefícios, treinamento, pensões) decorrentes da reestruturação do trabalho devem ser observados como uma parte integrante de todo o processo.

## GERAÇÃO DE RENDA MEDIANTE DESAPROPRIAÇÃO

A geração de renda e seu uso para fins sociais são citados entre quase todos os objetivos da política de privatização em Bangladesh (PCB, 2001). Por isso, o sucesso de sua implementação pode ser avaliado observando-se o nível de renda líquida gerada pela desapropriação, cotejando-o com a abrangência em que esses recursos são usados para redução da pobreza. Há três dimensões de geração de renda através da desapropriação. São eles: os recursos da venda face ao conjunto de custos da privatização (por exemplo, custos administrativos, compen-

---

7 Os quais não privam os trabalhadores com longo tempo de serviço dos seus benefícios não relacionados ao trabalho.

sação dos empregados); os lucros e perdas das EEs; e as mudanças no sistema de imposto sobre a renda após a privatização. Dentre essas três dimensões, os recursos provenientes da venda, associados a cada desapropriação, devem ser considerados como ganho/perda, e as duas dimensões restantes compõem a índole de longo prazo. A geração de renda bruta em Bangladesh foi funesta, apesar do grande número de unidades envolvidas na privatização, como mostra a Tabela 10. 3, abaixo. A razão básica disso foi o fato de a privatização ter atingido, em maior ou menor medida, as empresas relativamente menores, isto é, as unidades manufatureiras de produção, de trabalho intenso, mas geradoras de perdas, e que operavam sob as condições de mercado mais competitivas, e com substanciais dívidas, como eram os casos das empresas têxteis e dos moinhos de juta<sup>8</sup>. Sob tais condições, o que ocorreu foi uma enorme falta de interesse da parte dos investidores. Ademais, a privatização de um número bastante elevado de moinhos deu-se sob a forma de desnacionalização, o que levou ao retorno dessas unidades produtivas às mãos dos seus antigos proprietários.

As rendas brutas das privatizações, de 1982 a 1998, constituíram, se muito, 1,5% do total de gastos do governo nos melhores anos, que foram 1983 e 1993. Durante grande parte dos demais anos, esse percentual não ultrapassou 0,3% do montante de despesas governamentais<sup>9</sup>. Essas estimativas indicam que, mesmo considerando o caso menos provável de que tais rendas eram líquidas e de que elas foram totalmen-

Tabela 10.3.  
Recursos Gerados pelas Privatizações na Ásia Meridional (até 1999)

	<b>Rendas (milhões de US\$)</b>	<b>Núm. de empr. privatizadas</b>	<b>Fundos envolvidos</b>
Bangladesh	60	502(*)	0
Índia	8.983	78	1.547
Nepal	13	10	1
Paquistão	1.993	106	939
Siri Lanka	807	75	408

Fonte: Banco Mundial (2000).

(\*) Inclui todas as empresas privatizadas de 1970 até 1999. A cifra corresponde às apontadas por Humphrey (1990) e Banco Mundial (2000).

8 De modo geral, sabe-se que a geração de renda através da desnacionalização de EEs com características naturais de monopólio (como as de fornecimento de serviços públicos) é muito mais elevada, o que não ocorreu em Bangladesh.

9 Estimativa feita a partir das cifras relativas aos Gastos do Governo no(s) Anuário (s) Estatístico(s) de Bangladesh pelo BBS. As rendas da privatização para 1983 e 1984 são encontradas Humphrey (1990), as de 1989 a 1998 foram colhidas da Base de Dados on-line do Banco Mundial, as quais podem ser acessadas através de <http://www.privatizationlink.com>

te aplicadas na redução da pobreza, o impacto seria certamente insignificante, especialmente sendo tais recursos insustentáveis. Ademais, a Ata de Privatização 2000 determinava que a prioridade quanto ao uso desses recursos seria dada ao pagamento dos principais empréstimos e obrigações da respectiva empresa.

O conjunto de rendas relativas aos custos administrativos e de reestruturação parece muito mais reduzido, talvez mesmo negativo, do que as cifras brutas. O pacote compensatório destinado aos empregados demitidos compõe o custo mais elevado, no caso de Bangladesh, no que tange aos planos de futuras desapropriações. Por exemplo, a Tabela 10.4, abaixo, indica os recursos das vendas já estimados, assim como os custos de compensação envolvendo as empresas a serem desnacionalizadas ao longo do Ano Fiscal de 2002-2003. O que ele mostra é que o custo das compensações aos demitidos, por si só, está estimado em 10 vezes mais do que o conjunto de recursos a serem obtidos com as vendas.

Tabela 10.4.  
Empresas a serem desnacionalizadas no Ano Fiscal de 2002-2003

Renda estimada da venda (bruta)	Renda estimada da venda (valor líquido empréstimos em longo prazo)	Nº de reduções	Pagamento estimado de indenizações
12.205	4.678	21.771	49.359

Fonte: Célula de Monitoramento, Ministério da Fazenda .

Se forem incluídos outros custos, tais como os destinados a converter dívidas atuais naquelas de longo prazo, bem como os custos administrativos, a privatização parece estar impondo uma carga substancial ao governo. Por exemplo, embora as obrigações de longo prazo sejam repassadas ao comprador, elas são deduzidas do preço total da venda. A redução no preço de venda esperado, em razão do endividamento das empresas serem desnacionalizadas em 2002-2003, varia entre 43 e 67%. A redução média é de 38% (Tabela 10.4.). Além disso, os investidores que estão comprando a empresa recebem do Estado um empréstimo de longo prazo para liquidar suas dívidas. Ademais, eles têm direito a um desconto máximo de 40% sobre o preço de venda, desde que paguem todas as dívidas no prazo de até 30 dias, em divisas. Essas concessões, juntamente a outros custos, sugerem que a privatização impôs gastos substanciais ao setor público, sem considerar a renda gerada.

A questão seguinte refere-se ao montante dos recursos que podem ser liberados após a privatização, na medida em que já não se poderia confiar no setor público como financiador dos déficits das EEs. Em Bangladesh, as EEs têm sido, de modo consistente, geradoras de

perdas desde meados da década de 1980, com exceção de poucos anos. Embora essas perdas possam ser consideradas marginais ao longo de alguns anos, seu volume tem-se mantido consideravelmente alto por muitos outros. Conforme mostra a Tabela 10.5, as perdas líquidas das EEs têm alcançado o patamar de 2%, em média, do gasto total do governo em 1990-2000, e muito mais elevadas em alguns anos isoladamente. As perdas das EEs manufatureiras constituem a fonte básica dessas perdas agregadas.

Tabela 10.5.  
A proporção dos lucros líquidos das EEs (perdas) nos gastos do governo

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(6,38)	(5,34)	8,24	(2,79)	0,18	(2,18)	(0,16)	(4,87)	(1,07)	(1,34)	(5,78)

Fonte: Célula de Monitoramento, Ministério da Fazenda e BBS, Relatório Estatístico de Bangladesh, diversos anos.

Diversas questões podem ser aventadas em torno desse quadro. E a mais destacada é, sem dúvida, a implicação de se eliminarem tais perdas através da exclusão dos pobres. A menos que os recursos alocados sejam utilizados na geração de emprego, desenvolvimento de infraestrutura e na melhoria da saúde e da educação para o pobre, tudo indica que não havia sucesso na luta contra a pobreza. O segundo ponto refere-se às causas das perdas nas empresas públicas. Resolver esse problema exige a abordagem de suas três possíveis fontes: É a inerente ineficiência das EEs o que as leva a gerar perdas? Existem fatores estruturais de ampla presença na economia que contribuem para sua geração de perdas? Qual é o papel das responsabilidades *quasi*-fiscais das EEs em sua produção de perdas?

Embora os dois primeiros pontos sejam tema do próximo item, permita-se-nos começar introduzindo-os aqui. Um dos argumentos mais populares contra a propriedade pública reside na teoria da “busca de renda” (Krueger, 1974) e na corrupção. Quando a origem da geração de perdas está nas práticas corruptas de servidores públicos, os que estão fora do círculo da corrupção perderiam, incluindo aqueles que vivem na pobreza. Contudo, a questão é se a privatização conduz ou não ao fim da busca de renda e da corrupção. A experiência na Europa do Leste, especialmente na Rússia (Stiglitz, 2002), assim como os casos de corrupção que têm surgido nos Estados Unidos, em anos recentes, sugerem o contrário. Nem a privatização elimina a busca de renda e a corrupção – e talvez, sob certas circunstâncias, as exacerbe – nem os países com setores privados fortes estão livres de ambas.

A geração de perdas devido a fatores econômicos abrangentes, por exemplo, falta de infra-estrutura, de mão-de-obra capacitada, etc., tende a permanecer sob a propriedade privada. Ademais – o que é mais importante –, se um componente das perdas de uma EE emerge em razão do papel *quasi*-fiscal das EEs, certos setores e grupos sociais, incluindo os pobres, podem ser os perdedores.

No sentido de dar mais consistência a este item final, tomemos o exemplo das Corporações de Indústrias Químicas de Bangladesh (CIQB, ou BCIC, sigla de *Bangladesh Chemical Industries Corporations*), empresa do setor público que detém o monopólio da produção de uréia – um tipo de fertilizante. O preço da uréia junto à CIQB era cerca de 45% mais baixo do que o preço paritário médio de exportação, no período de 1990-2002, segundo um estudo do Banco Mundial. Tal como aparece na Tabela 10.6, o subsídio anual total variava de um mínimo em torno de 3 bilhões da moeda nacional ao máximo de 14 bilhões Takas, entre 1991 e 2000.

Tabela 10.6.  
Subsídio total sobre a uréia e desempenho da CIQB/BCIC (milhões de Taka)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Subsídio total uréia</b>	5	6,1	4,8	5	12,8	13,9	11,7	4,9	2,7	3,7
<b>Lucro/perda líq. CIQB/BCIC</b>	-0,34	-0,55	0,21	0,25	-0,75	-1,21	-2,38	-0,67	-1,42	-1,50
<b>Lucros sem subsídio (*)</b>	4,66	5,55	5,01	5,25	12,05	12,69	9,32	4,23	1,28	2,20

Fonte: Banco Mundial (2002).

(\*) Note-se que esta estimativa não inclui o subsídio ao BCIC concedido pelo BOGMC mediante a redução de preço de venda do gás.

Uma vez que esses subsídios são levados em conta, as perdas líquidas da CIQB/BCIC são convertidas em montantes substanciais de lucros líquidos. As vendas subsidiadas das EEs a diversos setores não só afetam seu desempenho financeiro, mas também têm implicações sobre o crescimento econômico geral e a distribuição, na medida em que representam efetivamente uma transferência do setor público para o privado. A privatização de unidades como as BCICs pode pôr fim aos investimentos de baixo custo.

De que forma esses subsídios afetariam os pobres? Bangladesh é um país em que, no ano 2000, cerca de 63% dos trabalhadores ativos estavam engajados na produção agrícola e, aproximadamente 75% da população viviam no meio rural. Segundo a Pesquisa de Renda e Gasto Familiar (2000), a proporção de pobres no campo era de 52,5% em 2000. Se associarmos a propriedade da terra com a produção e o uso de uréia, a presença de subsídio para esse produto tende a beneficiar uma

grande parcela de proprietários pequenos e marginais. Isso se deve a que a concentração da propriedade da terra não é muito alta em Bangladesh. Apenas cerca de 20% das famílias em nível nacional têm parcelas de terra maiores de 1,5 acre. Aproximadamente 10% das famílias não possuem terra. Os restantes são proprietários de pequeno porte e marginais, que tendem a beneficiar-se dos subsídios para fertilizantes em graus variados.

Bangladesh tem a sorte de contar com grandes reservas de gás natural, o que permite às EEs fornecerem fertilizante aos fazendeiros a preços significativamente mais baixos do que os do mercado internacional. A desapropriação de empresas dedicadas à produção de uréia sob a égide da CIQB/BCIC pode implicar o aumento do preço da uréia, levando à redistribuição da renda em favor de novos proprietários através do aumento dos lucros. Qual seria o impacto dessas mudanças sobre a pobreza? Uma das possibilidades seria o aumento dos índices de concentração fundiária, se a elevação do preço do fertilizante for de tal montante que os proprietários rurais pequenos e marginais sejam alijados de sua atividade produtiva. A implicação é a de que se essas famílias atingidas já estiverem entre os não pobres, poderão resvalar para a pobreza ou cair na miséria extrema. Uma segunda possibilidade é a do declínio geral do uso de fertilizante, associado ao aumento dos preços, que pode ameaçar a segurança alimentar nacional. O bem-estar das comunidades não produtoras rurais e da população urbana poderia, por sua vez, ser afetado negativamente pelo alto custo da produção agrícola e os preços elevados da cesta básica.

Em toda parte, o impacto da privatização sobre a pobreza, no que tange ao papel dos subsídios, tende a depender da linha de produção e do serviço que está sendo privatizado. Enquanto houver a possibilidade de uma conexão direta entre pobreza e privatização de empresas produtoras, digamos, de fertilizante, é possível ocorrer que, em outras áreas, as conseqüências adversas não sejam sentidas pelos pobres, se estes não são consumidores dos bens e serviços produzidos pelas EEs antes de sua privatização. Mesmo em tais casos, não se descarta que haja uma razão para a existência de subsídios, isto é, no caso de que estes desempenhem um papel vital no crescimento e desenvolvimento de algumas indústrias.

Uma outra linha de raciocínio seria a de que os subsídios podem ser mantidos, mesmo após a privatização, através da alocação de recursos orçamentários. O dilema, nesse caso, provém do fato de que as economias frágeis em termos de geração de renda já são seriamente recessivas pela falta de capacidade em gerá-las, bem como pelas rígidas normas fiscais que devem seguir. Conseguir os subsídios/apoio necessários à redução da pobreza e ao desenvolvimento industrial, através

de dotações orçamentárias, constitui um enorme desafio para as economias em desenvolvimento nos quais a pobreza está disseminada e o nível de desenvolvimento da indústria é muito baixo.

#### EVIDÊNCIA QUANTO À EFICIÊNCIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS VS. AS CONGÊNERES PRIVADAS, E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A POBREZA

O vínculo entre crescimento e eficiência é óbvio. Como esta última pode ser alcançada é menos evidente. Embora os partidários da privatização possam argumentar que a forma de propriedade faz a diferença, a avaliação empírica da relação entre eficiência empresarial e propriedade enfrenta enormes dificuldades. Isso se deve, em parte, às diferenças de objetivos entre as empresas privadas e as públicas.

Millward (1988) apontou, por exemplo, que as evidências empíricas, de modo algum nem de maneira uniforme, sustentam a idéia de que a empresa privada seja mais eficiente do que a pública. Realmente, os estudos sobre privatização e desempenho, sejam eles transnacionais, sejam em nível de países específicos, revelam resultados mesclados. Por exemplo, Megginson, Nash e van Randenborgh (1994) demonstraram que o desempenho financeiro de 61 companhias de 18 países melhorou após a privatização, embora a melhoria tenha sido insignificante e muito menor para as empresas não competitivas. Por sua vez, um outro estudo transnacional, realizado por Cook e Uchida (2001), comprovou que a privatização provocou um impacto negativo sobre o crescimento econômico. A evidência econométrica apresentada por Bhaskar e Khan (1995) para o caso de Bangladesh também desvendou uma vinculação negativa entre o nível dos resultados e a privatização na década de 1980. As evidências mistas quanto ao impacto da privatização sobre a eficiência e o crescimento econômico não desacelerou o processo de privatização em muitos países. De fato, em algumas nações, procedeu-se à privatização apesar de as evidências apontarem o caminho contrário, conforme indicava Millward (1988).

De que forma a experiência de Bangladesh coaduna-se com o quadro geral do processo de privatização nas economias em desenvolvimento? A fragilidade financeira das EEs está bem documentada em Bangladesh, onde elas, conforme já demonstrado, têm sido fortemente dependentes das injeções de equidade e créditos aplicados pelo Estado (Akram, 1999; Banco Mundial, 1995). Tal fato é particularmente verdadeiro no caso das corporações que operam na indústria manufatureira. Dificuldades de caixa nas EEs não financeiras parecem ter-se tornado mais pronunciadas na segunda metade dos anos 80 do século XX. Desde então, em nenhum ano sequer, seus balanços têm mostrado lucro. E suas perdas alcançaram o patamar de, aproximadamente, 2,5% da produção industrial bruta entre 1986 e 1996.

No entanto, três pesquisas, realizadas no passado, revelaram uma evidência crucial quanto ao impacto da privatização sobre a eficiência. A primeira, coordenada pela *Board of Investment*, em 1991, revelou que 53% das companhias privatizadas haviam sido desativadas ou apresentavam disfunção. As que continuavam em operação, não haviam melhorado seu desempenho (Sobham, 1991: 206). O segundo estudo foi desenvolvido por Mahmood & Sobhan (1991), que compararam o desempenho dos moinhos de juta e fábricas têxteis desnacionalizados de 1981 a 1985 – em termos de aumento da produção, desempenho dos fatores de produtividade, desperdício, etc. – com os de propriedade pública. As conclusões desse estudo indicavam que a produção dos moinhos de juta privatizados havia declinado desde a sua desnacionalização. A produtividade dos equipamentos e o desperdício são notavelmente mais baixos nos moinhos desnacionalizados. O resultado geral dessa segunda pesquisa levou seus autores à afirmação de que a privatização possibilitou o aumento da produtividade e dos lucros. Finalmente, as conclusões da pesquisa desenvolvida por Sen (1997), que abarcou 205 empresas privatizadas durante as décadas de 1980 e 1990, revelaram um quadro semelhante. O índice de fechamento foi de 40%, com 55% das companhias desnacionalizadas tidas como operacionais<sup>10</sup>. Por outro lado, aquele autor demonstra que a capacidade de lucro das empresas em operação aumentou após serem privatizadas. Tal comprovação, junto aos resultados obtidos pelo estudo de Akram (1999), acerca dos elevados níveis de endividamento e de não pagamento de empréstimos entre as firmas privatizadas, levanta sérias questões quanto a considerar a privatização como panacéia para a eficiência. Em resumo, quando a eficiência é mensurada mediante um indicador financeiro, por exemplo, a lucratividade, a incidência de um desempenho deficiente no setor público é geralmente alta. O interessante na experiência de Bangladesh é que, apesar das demissões mensuráveis de trabalhadores, o desempenho das empresas privatizadas não parecia haver melhorado de modo significativo<sup>11</sup>.

Existe outro aspecto que continua a merecer atenção. Como se deveriam reinterpretar os altos índices de desativação entre as empresas privatizadas e o inexpressivo desempenho em termos de produtividade dentro do contexto de redução da pobreza? Essa evidência pode sugerir a existência de certos aspectos estruturais na economia de Ban-

---

10 Akram (2000) sugeriu que o levantamento de Sen indicaria um índice de 28% de fechamento/saída se o termo “fechamento” for modificado no sentido de levar em conta as diferentes formas que assume (por exemplo, “inatividade”). Em todo caso, o índice de fechamento é muito mais do que marginal.

11 Os cortes no emprego sempre foram considerados como fator principal para gerar lucros após a desestatização. Ver, por exemplo, La Porta e Lopez-de-Silanes (1999) e Kikeri (1998) sobre isto.

gladesh que inibem a viabilidade de companhias privatizadas detentoras de determinadas características, tanto quanto ocorre nas empresas públicas nos mesmos setores – por exemplo, redução da estrutura institucional, tecnologia ultrapassada, endividamento, declínio persistente da demanda mundial –, como no caso da juta, altos índices de queda energética, falta de infra-estrutura, competição com o exterior, carência de mão-de-obra capacitada. De fato, os resultados da desnacionalização em países de baixa renda, como Bangladesh, podem ser fundamentalmente distintos dos obtidos em economias de renda média. Essa questão tem importância crucial, conforme consta do pano de fundo deste texto, tanto assim, que requer mais estudo e análise. Na verdade, existe, até onde chega meu conhecimento, apenas uma pesquisa transnacional, desenvolvida por Boukbari e Cosset (1998), que, entre outros temas, examina o desempenho de empresas em economias de média e de baixa renda. Esse estudo chega à conclusão de que existe uma considerável disparidade entre economias de rendas média e baixa, no que diz respeito à eficiência das empresas após a privatização. De acordo com o que estimam os autores, a eficiência em empresas desnacionalizadas no seio das economias de renda média tem-se mostrado bastante favorável, enquanto que o mesmo não se aplica às firmas em operação nas economias de baixa renda.

O impacto direto dessas desativações de empresas sobre a pobreza estaria relacionado à perda de salário das famílias afetadas pelo fechamento, assim como à perda de recursos, por parte das empresas, destinados à aquisição de equipamentos. Embora se possa afirmar com segurança que tais ocorrências exerceram impacto negativo sobre as famílias, elevando, sem dúvida, o nível de pobreza, mesmo que marginalmente, é impossível determinar com precisão a magnitude do impacto sobre a pobreza devido à falta de informações sobre as características dos lares atingidos.

## CONCLUSÕES

A experiência de Bangladesh, no que se refere à privatização e suas implicações para o bem-estar social, contém muitas lições para os países em desenvolvimento, sobretudo aqueles cujo *status* classifica-se como de baixa renda. Este estudo traz à luz algumas dimensões da privatização em razão de suas conseqüências para a redução da pobreza. Antes de tudo, o custo do emprego, associado à reestruturação da força de trabalho, no processo de privatização pode ser maior do que seus benefícios imediatos, se é que estes existem. A demissão é a pior forma de reestruturar a força de trabalho em países como Bangladesh, nos quais a seguridade social e os serviços de saúde estão, em sua maioria, relacionados ao trabalho ativo, e não universalmente destinados ao

conjunto da sociedade. O custo dos trabalhadores cujas perspectivas de reintegração ao mercado de trabalho são, por diversas razões, limitadas – por exemplo, idade avançada, dificuldades de mobilização, falta de oportunidades e emprego –, pode ser enorme, e nenhum conjunto de medidas de gratuidade pode ser suficiente para compensar suas perdas e as de seus dependentes.

Em segundo lugar, o objetivo básico da política de privatização em Bangladesh – por exemplo, uso dos recursos resultantes da desnacionalização para fins de desenvolvimento social/humano – não foi alcançado. Apesar das grandes expectativas, expressas em documentos oficiais, no que tange à geração de renda mediante a desnacionalização, a probabilidade de se impor uma pesada carga sobre a sociedade é muito clara, quando considerados os elevados custos da desnacionalização.

Finalmente, a interpretação mais desprezível quanto à eficiência, no caso de Bangladesh, seria a de que o processo de privatização não atendeu às expectativas. É importante, aqui, mencionar dois aspectos. As perdas resultantes do papel *quasi*-fiscal que se esperava que as EEs desempenhassem – como no caso dos subsídios – devem ser vistas separadamente daquelas que ocorreram em razão da ineficiência técnica ou econômica daquelas companhias. Se se considera que as perdas das EEs contribuem mais para o desenvolvimento setorial, tanto público quanto privado, bem como para o bem-estar dos pobres, elas podem ser toleradas. No entanto, se não existir tal justificativa, a racionalização das estratégias de preço e emprego adotadas constitui a primeira opção a ser considerada com vista a melhorar o desempenho financeiro das EEs em Bangladesh. O outro aspecto é a medida em que a ineficiência é associada aos fatores estruturais que prevalecem nos países de baixa renda. A ocorrência de um grande número de desativação de empresas desnacionalizadas em Bangladesh constitui um forte indicador do efeito desses dois fatores. Este é, contudo, um tema que requer mais pesquisas e análises.

Neste trabalho, a avaliação dos efeitos das privatizações limitou-se à eficiência, ao emprego e à geração de renda. Um importante aspecto, que não foi tratado aqui, refere-se às mudanças nos preços, na qualidade e no acesso aos bens e serviços produzidos pelas empresas após sua desnacionalização. Uma análise da privatização que se detenha nesses temas pode trazer à luz resultados cruciais, relevantes para a formulação de políticas em Bangladesh.

Para resumir as considerações acima, faz-se necessária uma análise crítica e independente do processo de privatização nas economias em desenvolvimento. O debate sobre a eficiência das empresas públicas *versus* empresas privadas permanece controverso. Quando realizadas sob as limitações estruturais das economias em desenvolvimento (i.e. estruturas institucionais subdesenvolvidas, mecanismos legais inadequados, imperfeições dos mercados, mercados perdidos, debilidade

dos setores privados, pobreza extensiva e desigualdade), a privatização pode implicar um custo social elevado. A abrangência da reforma das EEs deve ser seriamente explorada, de modo a torná-las mais viáveis. Existem vários exemplos no mundo em desenvolvimento que sustentam o ponto de vista de que as EEs podem desempenhar um papel definitivo na redução da pobreza, gerando oportunidades de emprego, colaborando no desenvolvimento do setor privado; estabelecendo padrões de qualidade e segurança na provisão dos serviços públicos, e direcionando os recursos para regiões subdesenvolvidas.

## BIBLIOGRAFIA

- Ahmed, S. (1998) “Bureaucrats in Business (BIB): A review”, in R. Sobhan; M. M. Akash and T. Akram (eds.) *Reform of Stated Owned Enterprises and Privatisation*, Centre for Policy Dialogue (CPD) Monograph, No. 2 on Governance and Development.
- Akash, M. M. (1998) “Bureaucrats in Business (BIB): A review”, in R. Sobhan; M. M. Akash and T. Akram (eds.) *Reform of Stated Owned Enterprises and Privatisation*, Centre for Policy Dialogue (CPD) Monograph, No. 2 on Governance and Development
- Akram, T. (2000) “Entry, Exit, Efficiency and the Question of Privatisation: The Case of Bangladesh”, in *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XXVI, No. 1.
- Akram, T. (1999) “Public Enterprise Inefficiency and the Road to Privatisation in Bangladesh”, in *Journal Of Bangladesh Studies*, Vol 1, No. 1.
- BBS (2000) *Bangladesh Household Income And Expenditure Survey* (Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics – BBS).
- Basu, P. K. (1994) “Demystifying Privatisation in Developing Countries”, in *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7, No. 3, pp. 44-55
- Bayliss, K. and Fine, B. (1998) “Beyond Bureaucrats in Business: A Critical Review of the World Bank Approach to Privatisation and Public Sector Reform”, in *Journal of International Development*, Vol. 10, No. 7, pp. 841-855.
- Birdsall, N. and J. Nellis (2002) “Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatisation”, Working Paper, No. 6, Centre for Global Development
- BDF (2002) *Public Expenditure Review*, Bangladesh Development Forum (BDF).
- Bhaskar, V and Khan, Mushtaq, M. (1995) “Privatisation and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh”, in *The American Economic Review*, Vol. 85, No.1, pp. 267-73.

- Bhattacharya, D. and Titumir, R. A. M. (eds.) (2001) "Stakeholders' Perceptions: Reforms and Consequences", in *Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (Dhaka: Shraban Prokashoni).
- Boubakri, N. and Cosset, J. C. (1998) "The Financial and Operating Performance of Newly Privatised Firms: Evidence from Developing Countries", in *The Journal of Finance*, Vol. LIII, No. 3, June 1998.
- Chenery, H; M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy and R. Jolly (1974) *Redistribution with Growth* (Oxford: Oxford University Press).
- Chisari, O.; Estache, A. and Romero, C. (1997) "Winners and Losers from Utility Privatisation in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model" *World Bank* <<http://www.worldbank.org/wbi/regulation/pubs/1824winnerslosers.html>>.
- Commander, S. and Killick, T. (1988). "Privatisation in developing countries: a survey of the issues", in Paul Cook and Colin Kirkpatrick, (eds.) *Privatisation in Less Developed Countries* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Cook, P and Uchida, Y. (2001) "Privatisation and Economic Growth in Developing Countries" Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, No. 7
- Cook, P. and Kirkpatrick, C. (1995) "The Distributional Impact of Privatisation in Developing Countries", in V.V. Ramanadham (ed.) *Privatisation and Equity* (Londres: Routledge).
- Dagdeviren, H.; R. van der Hoeven and J. Weeks (2002) "Poverty Reduction with Growth and Redistribution", in *Development and Change*, Vol. 33 (3).
- Dhameja, N. and K. S. Sastry (2002) *Public Sector Restructuring and Privatisation* (Nova Delhi: Kanishka Publishers).
- Goyal, S. K. (2000) "Privatisation in India", in *Privatisation in South Asia*, G. Joshi (ed.) (Nova Delhi: ILO).
- Humphrey, C. L. (1990) *Privatisation in Bangladesh: Economic Transition in a Poor Country* (Westview Press).
- ILO (1999) *Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatisation in Bangladesh* (Genebra: International Labour Office).
- Islam, M. Faizul (1999) "The Emergence of Market Oriented Reforms in Bangladesh: A Critical Appraisal", in *Journal of Bangladesh Studies*, Vol. 1, No.1.
- Joshi, G. (2000) "Overview of Privatisation in South Asia", in G. Joshi (ed.) *Privatisation in South Asia*, (Nova Delhi: ILO).
- Kikeri, S. (1998) "Privatisation and Labor –What happens to workers when governments divest?", *World Bank Technical Papers* No. 396, February 1998.

- La Porta, Rafael and Florencio Lopez-de-Silanes, 1999. "The benefits of privatization: evidence from Mexico", in *The Quarterly Journal of Economics*, CXIV(4): 1193-1242.
- Luther, M. M. (1998) *Public Sector Reforms – Myths and Realities* (HarAnnad Publications).
- Macedo, R. (2000) "Privatisation and the Distribution of Assets and Income in Brazil", Working Papers, No.14, Carnegie Endowment for International Peace.
- Mahmood, S. A. and Sobhan, R. (1991) "The Economic Performance of Denationalised Industries in Bangladesh: The Case of the Jute and Cotton Textile Industries", *BIDS Research Report*, No. 129.
- Megginson, William L., Robert C. Nash and Matthias van Randenborgh (1994) "The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis", in *The Journal of Finance*, 49 (12): 403-52.
- Millward, R. (1988) "Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs" in Paul Cook and Colin Kirkpatrick (eds.) *Privatisation in Less Developed Countries* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Ministry of Disinvestment, *Annual Report – 2001-2002* (Governo da Índia).
- Mishra, R. K.; P. Geeta, B. Navin (2003) *Privatisation – Evolution of Indian Thought* (Nova Delhi: Anmol Publications).
- MOF (2003) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Ministry of Finance of Bangladesh, january.
- Paredes, M. Ricardo (2001) "Redistributive Impact of Privatisation and Regulation of Utilities in Chile", *WIDER Discussion Paper*, WDP-2001/9
- PCB (2001) "Privatization Policy of Government of Bangladesh", in *Privatisation Comission of Bangladesh*.
- Ramanadham, V. V. (1995) "The Impacts of Privatisation on Distributional Equity", in V.V. Ramanadham (ed.) *Privatisation and Equity* (Londres: Routledge).
- Ravallion, M. (2001) "Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Averages", World Bank Working Papers.
- Sen, B. (1991) "Privatisation in Bangladesh: Process, Dynamics and Implications", in V. Kanesalingam (ed.), *Privatisation – Trends and Experiences in South Asia* apresentação em seminário organizado pelo Committee on Studies for Cooperation in Development in South Asia (Delhi: Macmillan India Ltd).

- Sen, B. (1997) "Whither Privatisation: Results of An Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh" (Bangladesh Institute of Development Studies, mimeo).
- Sobhan, Rehman (1991) "An Industrial Strategy for Industrial Policy: Redirecting the Industrial Development of Bangladesh in the 1990s", in *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XIX, March-June 1991, No. 1-2
- Stiglitz, J. (2002) *Globalisation and its Discontents* (Inglaterra: Penguin Books).
- Van der Hoeven, R. and Sziraczki, G. (1997) *Lessons from Privatisation: Labour Issues in Developing and Transitional Countries* (Genebra: International Labour Office).
- Venkataratnam, C. S. "Adjustment and privatisation in India", in R. van der Hoeven and G. Sziraczki (eds.) *Lessons from Privatisation* (Genebra: International Labour Office).
- World Bank (1995) *Bangladesh: From Stabilization to Growth*, A World Bank Country Study (Washington, D.C: World Bank).



ROWAN IRELAND\*

## FRÁGEIS SINERGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO: O CASO DO JARDIM ORATÓRIO, SÃO PAULO – BRASIL

### INTRODUÇÃO

O Jardim Oratório é uma favela com cerca de 15.000 habitantes, situada na cidade de Mauá, na periferia sudeste da Grande São Paulo. Tenho acompanhado as vicissitudes de sua *Comissão da Terra* desde 1988, quando passei os primeiros quatro meses como residente naquela comunidade, realizando a primeira de várias etapas de um trabalho de campo que continuou nos anos 1991, 1992, 1996 e 2001. O acompanhamento da atividade dessa *Comissão* foi o mais intensivo de uma série de estudos de caso acerca de associações locais cujos membros consideravam-se parte do movimento popular brasileiro como um todo, muito aludido na década de 1980, porém tendendo a sair de cena neste novo século<sup>1</sup>. O objetivo desses estudos de caso longitudinais foi de-

---

\* Rowan Ireland é professor de Sociologia na Faculdade de Ciências Sociais, Universidade La Trobe, Austrália. Pesquisou nas áreas de religião e política no Brasil e, mais recentemente, sobre movimentos sociais, sociedade civil e o aperfeiçoamento da democracia no país.

1 Os outros estudos de caso foram realizados em São Bernardo e na Cidade Tiradentes, em São Paulo; no bairro de Casa Amarela, no Recife/PE; e no Pelourinho, em Salvador/BA. As razões da decrescente visibilidade dos movimentos populares são apontadas em Álvarez (1997) e Hochstetler (2000). Ambos argumentam que os movimentos merecem mais atenção dos cientistas sociais do que a que atualmente recebem.

terminar de que maneira as associações figuravam na vida social, política e econômica dos bairros populares nos quais atuavam. Em que medida elas integravam as manifestações locais dos movimentos dos pobres, presentes nos bastidores da luta em prol do desenvolvimento, em sentido amplo? Em que medida elas estavam alimentando os “anseios populares”<sup>2</sup>, posto que mobilizavam os moradores em torno de uma ação coletiva destinada a conseguir títulos de propriedade, água potável, saneamento e outros componentes da infra-estrutura urbana? Em que medida não estavam elas apenas dirigindo-se ao Estado para reivindicar remédios para as patologias da pobreza, mas, ao mesmo tempo, construindo um espaço no qual os excluídos pudessem criar novas formas de conexão social e cultural? (Cavalcanti, 2002). Em que medida, analisados à luz de seus componentes – as associações locais – os movimentos populares urbanos foram conclamados a participar da literatura entusiasta da década de 1970 e do início dos anos 80 do século XX? (Slater, 1985; Ireland, 1999).

Esta comunicação focaliza apenas o estudo de caso do Jardim Oratório, e, embora não responda a todas essas longas perguntas, são elas as que fixam os parâmetros das entrevistas. Os dirigentes da *Comissão da Terra* têm, durante muito tempo, compartilhado as esperanças expressas por essa literatura acadêmica. Ao longo de quase 20 anos, eles têm tentado captar uma concepção de transformação da sociedade, concebida através dos movimentos populares, apesar de que essa concepção, ao longo dos anos, mostra-se alternadamente nítida e nebulosa, e as fortunas daqueles que a sustentam, do mesmo modo, aumentam e mingüam. É de notar-se que a visão deles, assim como seus projetos e práticas, aproximam-se muito das novas concepções sobre o processo de desenvolvimento (Sen, 1999; Evans, 1996)<sup>3</sup>. Assim, um estudo longitudinal das vicissitudes da *Comissão* ajuda a avaliar hipóteses, expectativas e demandas no marco de uma nova teoria do desenvolvimento. Ajuda, também, a apreciar as possibilidades e os perigos do intrincado equilíbrio e da dialética envolvendo o Estado, as ONGs e os atores do movimento social local de que se ocupa a teoria.

## A VISÃO DESENVOLVIMENTISTA DA COMISSÃO

Nos três estudos de caso de São Paulo, pediu-se aos líderes e a outros membros das associações que expusessem sua visão sobre a sociedade futura, transformada, que desejavam; os adversários que eles

2 Daniel Levine define ‘sujeitos populares’ como um “conjunto de homens e mulheres confiáveis, articulados e capazes, pertencentes a populações até agora silenciosas, desorganizadas e passivas” (Levine, 1993: 171).

3 Talvez de forma não tão marcante quanto Evans, por exemplo, contribuiu para esse novo corpo teórico com base em estudos de caso, inclusive o de Tendler, no Ceará.

consideravam estar enfrentando em sua luta por um futuro melhor; sua maneira de atender às demandas nos âmbitos do movimento, da comunidade, do Estado e do mercado, com os quais eles tinham que negociar diariamente; sua vulnerabilidade e seus desafios *versus* sua esperança e o desejo de conquistas positivas em relação às suas metas de transformação.

Para surpresa do pesquisador, havia um considerável nível de consenso em torno de todos esses aspectos entre dirigentes e membros comuns; entre os muito envolvidos nas *Comunidades de Base da Igreja Católica* e aqueles que delas participavam apenas de forma marginal; entre os de nível educacional mais alto e os que não tinham o primeiro grau completo; entre os entrevistados em 1988 e os de 2001. Apesar das enormes diferenças em termos de biografia, retórica e ênfase, havia realmente uma visão comum no seio da *Comissão*. O conteúdo dessa visão emergirá em apenas duas entrevistas, resumidas sob os cabeçalhos dos respectivos tópicos, abaixo listados.

Não se pretende que os entrevistados representem os cerca de 200 membros votantes da *Comissão*, em 1988, a não ser quanto à visão, compartilhada por eles, sobre o que aquela pretende, quais são seus adversários e suas esperanças. O primeiro entrevistado, apelidado de Mancha, é um não residente, arquiteto profissional, assessor técnico da *Comissão*. Seu discurso e sua visão sobre transformação social refletem que ambos se baseiam na práxis da Igreja Católica “progressista” no Brasil das décadas de 1970 e 1980. Uma das vantagens de resumir sua entrevista é que, tratando-se de um intelectual, ele utiliza expressões e conceitos familiares aos cientistas sociais: ele pode falar conosco de modo direto e autorizado. A desvantagem, naturalmente, reside em que sua linguagem, muito autoritária, pode mascarar a questão, no sentido de que esta indique que sua visão seja realmente a mesma dos outros dirigentes e ativistas da *Comissão*.

Essa desvantagem é compensada pelo nosso segundo entrevistado. João André completa, em 2003, duas décadas como residente do Jardim Oratório. Devido ao seu longo período como líder da *Comissão*, ele não pode ser considerado representante de todos os moradores, nem mesmo de todos os ativistas. Porém, está muito mais próximo do que Mancha dos residentes do Jardim Oratório, no que tange aos indicadores socioeconômicos, incluindo educação e renda. No entanto, sua fluente voz representa, quando muito, apenas um dos submundos daquela comunidade: o da própria *Comissão*. Conforme veremos, esse submundo não contém todo o potencial de resistência e transformação do Jardim Oratório, aspecto que a referida *Comissão* só começou a apreciar paulatinamente.

Com essas precauções em mente, podemos passar para os resumos das entrevistas.

## ENTREVISTA 1

com Mancha, assessor técnico da *Comissão/1984-88*, professor de arquitetura e planejamento urbano na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) (Entrevista, novembro/1988).

### O FUTURO

Mancha via sua participação regular na *Comissão*, nos fins de semana, como o envolvimento numa manifestação local de um movimento popular pela transformação da sociedade brasileira. Nesse Brasil melhor, os pobres e os até agora excluídos serão cidadãos plenos, críticos, ativamente envolvidos no planejamento urbano e na consecução de todos os tipos de direitos humanos. Nas cidades melhores do futuro, das quais terão sido co-construtores, eles poderão desenvolver seus, desde já, ricos padrões de sociabilidade e mostrar a outros brasileiros como compartilhá-los.

### ADVERSÁRIOS

Aqui estão incluídos, antes de quaisquer outros, as agências e os indivíduos, nos diversos níveis do poder público, que não somente insistem em que a prerrogativa do planejamento tem que continuar exclusivamente em suas mãos, mas que planejam as áreas urbanas com vista a maximizar o controle sobre os pobres das cidades, e enfatizam mais o intercâmbio do que os valores de uso do espaço urbano, centrados no humano. A *Sociedade de Amigos do Bairro* (SAB) da localidade, que se tornou um instrumento de clientelismo político local, também é um adversário, na medida em que mobiliza os moradores com vista ao apoio aos políticos locais, sem estimulá-los a articular as próprias demandas e a desenhar os próprios projetos<sup>4</sup>.

### ESTRATÉGIA DE AÇÃO COLETIVA

É preciso estabelecer parcerias sem que nenhuma das partes envolvidas se torne dominante. Os assessores do movimento popular, como ele próprio, atuam como mediadores da linguagem, ajudando a minutar as propostas de modo que os agentes governamentais possam lê-las. Eles podem mostrar as perspectivas e modelos do planejamento urbano

---

4 Existem muitas SABs em São Paulo. Nem todas têm o caráter clientelista que Mancha e outros membros da *Comissão* geralmente atribuem à SAB local. Tampouco se pode presumir que quando uma SAB é rotulada de clientelista, isso é tudo o que pode ser dito dela no que tange às políticas de pobreza e desenvolvimento. No entanto, isso é verdade com relação às SABs nascidas sob os governos municipais populistas em São Paulo, nos anos 40 e 50 do século XX; e ocorreu uma consolidação desse caráter clientelista em muitas dessas entidades durante a década de 1950.

crítico aos ativistas do movimento local de moradores. Ademais, eles precisam captar financiamento para projetos pró-ativos, tais como a construção de casas modelo, a criação de oficinas de trabalho e jardins comunitários, que se fazem necessários se o movimento local pretende tornar-se auto-sustentável, além de poder alcançar metas de desenvolvimento mais abrangentes. Contudo, não devem dirigir ou controlar as associações nas quais eles mesmos constituem elementos necessários. Através do crescente círculo de parcerias, o movimento local poderá ir além da apresentação das demandas locais ao Estado, em direção à luta mais ampla por um novo tipo de cidade e por novas instituições, concebidas no próprio Jardim Oratório.

#### ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO MOVIMENTO, DA COMUNIDADE, DO ESTADO E DO MERCADO

Mancha ressalta os riscos de se dar prioridade exclusiva, permanente, a qualquer um desses âmbitos inter-relacionados, bem como de se permitir que um dos domínios prevaleça sobre outro. Mas considera que a *Comissão* conta com os meios para enfrentar esses riscos com sucesso. Ele pressente o perigo de que as pressões do mercado e a influência da cultura global do consumismo dissolvam a comunidade local e subverta seus processos de formação identitária. Porém, acredita que a *Comissão* terá uma linha de defesa enquanto ela continuar a montar e manter unidades cooperativadas, como sua horta e sua cozinha comunitárias, bem como seu setor de produção de tijolos. Para neutralizar o risco de que o Jardim Oratório se transforme numa comunidade centrada na Igreja Católica, é preciso que a *Comissão* continue a incluir pessoas não religiosas, bem como evangélicos, além de oferecer serviços ao bairro como um todo. Contra o perigo de que suas cooperativas se transformem em pequenos negócios como quaisquer outros, a *Comissão* tem que manter novas formas de relações de trabalho remunerado em seu seio.

#### VULNERABILIDADES E FORÇAS

Mancha vê o perigo de que ONGs externas, que estão alocando recursos essenciais para certos projetos da *Comissão*, aceitem as perspectivas das agências governamentais quanto à regularização e à urbanização. Do mesmo modo, existe o risco de que os moradores locais aceitem tais perspectivas, uma vez que os títulos de propriedade tenham sido concedidos, e os serviços básicos, fornecidos. Eis o perigo do sucesso: que o modo de urbanização acabe com as relações locais de cooperação, subverta a cultura popular e a formação da identidade local, esvaziando o movimento. Outros perigos incluem o fechar-se em políticas de reivindicação a ponto de tornarem-se demasiadamente voltados para a política partidária e as lutas eleitorais locais. De modo mais geral, a negociação de qualquer

uma das interfaces com o Estado, as ONGs, a Igreja, etc., todas essenciais para a vida da associação e da comunidade local, também implicará o perigo da cooptação. Paralelamente aos riscos, existem certas forças. As cooperativas prometeram contra-atacar a tendência do movimento de se desmobilizar uma vez conseguido um mínimo de urbanização. Os recursos de ONGs internacionais reduzem a dependência do Estado, bem como o risco, a ela associado, de se ficar preso à política da demanda. O desenvolvimento, estreitamente vinculado, porém autônomo, da comunidade da Igreja traz benefícios mútuos.

## ENTREVISTA 2

Com João André (JA), várias vezes presidente da *Comissão* e morador da favela há 20 anos. JA nasceu na zona rural do Ceará, migrou, aos 13 anos, para o campo, no Paraná, e chegou a Mauá, em São Paulo aos 30 anos de idade. Atualmente, é contratado como conselheiro e assessor em projetos de urbanização junto à administração do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>5</sup>, em Mauá, apesar de ter apenas o primeiro grau incompleto. (Resumo das entrevistas feitas em 1988, 1992, 1996 e 2001).

## O FUTURO

A visão de JA sobre um Brasil mudado é muito mais politicamente embasada do que a de Mancha. Desde o início da década de 1980, ele milita no Partido dos Trabalhadores (PT), em nível local, e, em 1992, teve sua candidatura apoiada para a Câmara Municipal, de modo que não surpreende que o futuro pelo qual ele luta inclua o PT no poder em todos os níveis de governo, aplicando seus programas voltados para a equidade e os direitos humanos. Porém, a visão de JA sobre o próprio PT permanece a mesma do início dos anos 80 do século passado: o centro de gravidade do Partido deve estar nos seus núcleos locais, e sua vitória política sinalizará e promoverá imediatamente uma cidadania ativa e crítica nas bases populares. A governança no novo Brasil envolverá os “movimentos organizados” em nível local, ligados à Igreja e às agências estatais, porém autônomos e internamente democráticos.

## ADVERSÁRIOS

Para além do Jardim Oratório, entre os adversários incluem-se elementos do governo local e agências como o Banco Nacional da Habitação, que, segundo JA, procura “desfavelizar” e controlar as populações das

---

5 O PT é o partido do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Além de eleger seu candidato a Presidente em 2002, a mais importante conquista do PT deu-se no nível municipal, qual seja, sua bem sucedida experiência, ao longo de 12 anos de governo, no orçamento participativo, na cidade de Porto Alegre/RS (Baiocchi, 2001).

favelas, em vez de elaborar projetos de urbanização com a participação popular local. Para JA, também são adversários os elementos da Igreja Católica que romperiam os laços com o movimento popular ou o inseririam e controlariam “no seio da Cristandade”. No marco do Jardim Oratório, os adversários são as entidades como a *Sociedade de Amigos do Bairro*, que trabalha sobre os residentes locais, ao invés de com eles, procurando mobilizá-los para que apóiem os projetos governamentais na localidade, e trocando apadrinhamentos por votos. Os adversários individuais são os manipuladores políticos competentes que utilizam a linguagem da participação popular para ocultar a realidade do controle e do clientelismo.

#### ESTRATÉGIA DE AÇÃO COLETIVA

JA considera que a urbanização da favela advirá necessariamente da luta do povo, luta que não será vitoriosa se se apoiar na “ação local com as enxadas”. Sua estratégia parte da necessidade de maximizar a participação popular em todos os níveis, do planejamento à implementação dos projetos de urbanização, e que, ao mesmo tempo, se trabalhe com o Estado e as ONGs, onde se encontram os recursos e a competência necessários. Para se elevar o nível da participação popular, é preciso conscientização e organização de grupos de trabalho comunitários, além de tempo, espaços e meios de comunicação que permitam a discussão pública e a ação coletiva. No Jardim Oratório, isso é feito, primeiro, nos grupos pastorais da comunidade católica local, o que a *Comissão* se encarrega de expandir para toda a favela. Trabalhar com a Igreja, o Estado e as ONGs requer um sério aprendizado por parte dos ativistas, mas também a firme manutenção dos limites entre as atividades pastorais da Igreja e a *Comissão*, entre os núcleos locais do PT e a *Comissão*, entre o governo local, as ONGs e o movimento na localidade.

#### ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO MOVIMENTO, DA COMUNIDADE, DO ESTADO E DO MERCADO

A preservação dos limites, conforme apontado no item anterior, sobre a estratégia, é a chave para solucionar as demandas, às vezes contraditórias, feitas à *Comissão* e seus ativistas. O atendimento nunca é completo, e faz parte do trabalho contínuo do movimento.

#### VULNERABILIDADES E DESAFIOS

As características da população do Jardim Oratório impõem desafios à *Comissão*, que tenta maximizar a participação. A população é culturalmente diversificada. A falta de oportunidades de trabalho e, em épocas de elevado desemprego, a luta pela sobrevivência redundam em pouco

tempo e energia para dedicar à participação. As expectativas e o nível de demanda são baixos, de modo que o povo é facilmente satisfeito e não percebe a necessidade de uma participação contínua. Em 1992, JA enfatizou o problema da violência como um impedimento à participação e à mobilização. E em 1996 e 2001, ele e outros líderes mostraram-se preocupados com o fato de os jovens serem persuadidos pela cultura mundializada da juventude, voltada para estilos de vida além de seus meios, o que era incompatível com os valores e a visão da *Comissão*. Os ativistas enfrentaram os mesmos problemas que os demais moradores, tornando difícil manter o norte do movimento popular. Por outro lado, muito se tem alcançado (idéia recorrente nas entrevistas a JA ao longo dos anos), e a visão se mantém, principalmente na comunidade da Igreja. Conquistas e visão são fontes de força.

Há uma teoria do desenvolvimento embutida nesses testemunhos resumidos de Mancha e João André. Na parte seguinte desta seção, veremos quão próxima essa teoria implícita está do que eu chamo de nova teoria do desenvolvimento, associada aos nomes de Amartya Sen (2001), Peter Evans (1996) e (Meir e Sigilitz 2001).

## A NOVA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO, O JARDIM ORATÓRIO E SUA *COMISSÃO DA TERRA*

Quando João André expõe sua visão sobre a urbanização e Mancha fala do Brasil transformado, ambos se aproximam da própria noção de desenvolvimento que está sendo aperfeiçoada pela nova teoria do desenvolvimento. Essa noção refere-se a cinco processos, analiticamente separados, porém interagindo no rumo da constituição do desenvolvimento. São eles:

1) *Crescente engajamento da cidadania em processos de escolha social*. É com esse processo que Mancha e JA estão mais afinados em seu propósito de maximizar a participação como parte integrante da urbanização. Os líderes da *Comissão* insistem em que a difusão de informações sobre opções, o debate público em torno do assunto e as ações coletivas voltadas para o alcance das metas escolhidas constituem fins em si mesmos.

2) *Crescente disposição da cidadania em investir em bens públicos (serviços de saúde e educação, infra-estrutura de transporte, infra-estrutura urbana) e em intensificar o fornecimento desses bens*. Mancha e JA reivindicam a disponibilidade de bens públicos, e participam da ação coletiva para consegui-los, considerando esse objetivo uma prioridade da *Comissão*. Ao mesmo tempo, faz parte de sua estratégia coletiva a mobilização dos moradores para pressionar o governo local no sentido de que ponha à disposição

da comunidade os serviços públicos que compõem a infra-estrutura urbana e que a *Comissão* não tem capacidade de implantar.

3) *Através do item 2, aumento da produtividade, contribuindo para o crescimento de longo prazo.* Esse processo refere-se à economia em sentido mais amplo, e em minhas entrevistas, eu não fiz perguntas sobre crescimento a longo prazo e produtividade. No entanto, todos os entrevistados declararam-se em busca de um Brasil moderno, próspero e crítico quanto à ineficiência e à ineficácia das elites políticas e econômicas, que, na opinião de todos eles, subverteram a prosperidade, e afirmaram que a saúde da economia e o aperfeiçoamento da democracia são complementares.

4) *Redução da violência e da corrupção como medidas intrinsecamente importantes e promotoras do crescimento.* JA, conforme assinalado, envidou, ao longo dos anos, crescentes esforços na luta pela redução da violência, de modo a permitir que as metas de urbanização fixadas pela *Comissão* pudessem ser cumpridas.

5) *Aperfeiçoamento da capacidade de negociar os desafios e as oportunidades da globalização.* Ambos os entrevistados concordam quanto à importância de aproveitar os recursos e as idéias de além mar, se a *Comissão* pretende manter sua independência do governo local e evitar o clientelismo. Por outro lado, JA, em particular, considera os desafios da globalização sob a forma de uma cultura de consumo da juventude, em nível mundial, que ele aponta como responsável pelo desinteresse dos jovens no que diz respeito ao trabalho da *Comissão*.

Mais interessante ainda do que esses paralelos são os diversos tipos de corporativismo encontrados nas dinâmicas do desenvolvimento. As dinâmicas da nova teoria do desenvolvimento estão representadas no diagrama 1.

O espaço intitulado “Sinergias” representa os processos centrais dessas dinâmicas. A noção de sinergias refere-se ao fortalecimento dos esforços de desenvolvimento, em qualquer uma das cinco dimensões acima indicadas, mediante a interação entre os movimentos sociais que atuam localmente através de associações, como a *Comissão* da Terra, o Estado e as ONGs (Evans, 1996). Quando os assistentes sociais e outros prestadores de serviços estatais “se inserem” nas comunidades em que trabalham – trocando idéias, experiências e conhecimento com os líderes locais e os antigos clientes – os benefícios são mútuos. Com base em novas redes de confiança, a prestação de serviços melhora e as comunidades locais são imediatamente abertas e fortalecidas, aumentando as possibilidades do surgimento de iniciativas locais, auto-ajuda e escolha social. Quando os governos fornecem bens coletivos, e eles o fazem bem (no caso de uma favela, vias de acesso pavimentadas, saneamento, fornecimento de água,

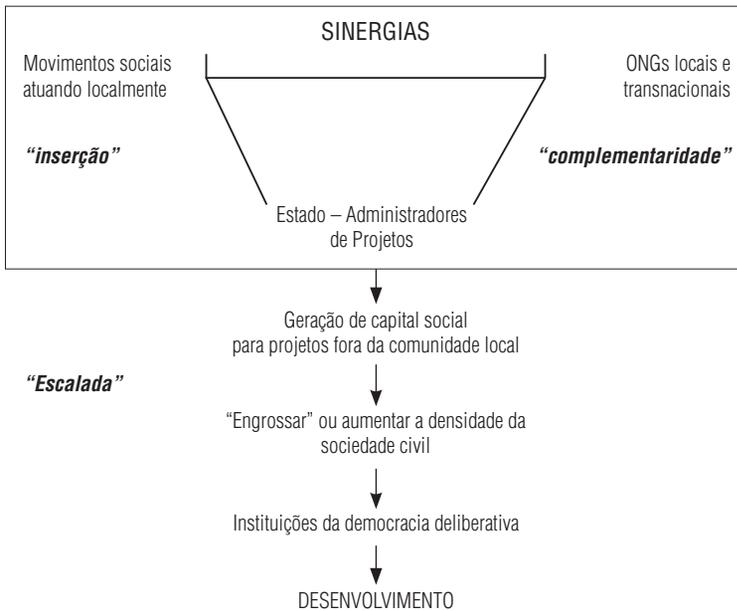
mas também lei e ordem), e esses bens facilitam o trabalho das cooperativas locais, então, sim, pode-se falar em “complementaridade”.

Nem Mancha nem JA recorrem às noções de incrustação ou complementaridade. Mas, quando expõem suas metas, suas estratégias de ação coletiva e suas vulnerabilidades, eles mostram que consideram a conquista de sinergias como parte integrante da urbanização, seja como meio, seja como fim. Eles percebem as limitações e os perigos de se atuar sozinho: a falta de recursos e de competência técnica os aprisionaria nas malhas da política reivindicatória reativa. E o comunitarismo introspectivo removeria as múltiplas conexões externas, necessárias se se pretende que a transformação do Jardim Oratório constitua um capítulo local da transformação nacional. E eles reconhecem, e buscam, os benefícios da interação com o Estado e com as ONGs, sempre sob a condição de que a integridade das partes envolvidas seja preservada: tal como a noção de sinergia deveria ser.

Em certo sentido, talvez, eles acrescentem uma crítica à noção de sinergia. Ambos insistem na manutenção dos limites entre as partes envolvidas nas sinergias e refletem sobre as vulnerabilidades dos movimentos locais quando essas fronteiras são violadas. Eles estão, na verdade, argumentando que nenhum valor é acrescentado se os “de fora” que se integraram à comunidade calarem a voz e infringirem a autonomia dos “de dentro”; e que não existe complementaridade se uma das partes simplesmente usa a outra para seus próprios fins, os quais não foram negociados. Essa insistência é plenamente consistente com a noção de Sen sobre a escolha social como meta de desenvolvimento, e traz à tona a suspeita de que falar de sinergia é, necessariamente, endossar o novo gerencialismo de muitas ONGs dedicadas ao desenvolvimento, assim como os Estados e as instituições de governança mundial (Petras, 1999).

No marco da nova teoria do desenvolvimento, a cadeia de efeitos definida como “escalada” (do micro ao macro, das práticas locais às instituições nacionais) é contingente no processo de sinergia assim entendido. Esse é um importante ponto de partida da teoria de Putnam e outros, que vincula as associações locais à geração de capital social e à ampliação da sociedade civil através da manutenção de uma democracia institucional em nível nacional (Putnam, 2000). Segundo a nova teoria do desenvolvimento, as associações locais não produzem, por si sós, capital social passível de intercâmbio societal, assim como tampouco a simples soma de associações amplia a sociedade civil. A “escalada” só ocorrerá quando determinados tipos de associação local produzirem bens coletivos que agreguem valor às sinergias descritas no Diagrama 1.

Diagrama 1  
As ONGs, os movimentos sociais e o Estado nos processos de desenvolvimento



Mancha e JA são mais ativistas do que teóricos. Extraí de suas entrevistas o que considero uma teoria do desenvolvimento e das sinergias necessárias para alcançá-lo, notavelmente próxima à nova teoria do desenvolvimento. Como ativistas, testam suas esperanças e estratégias cotejando-as com as reflexões sobre as vulnerabilidades da *Comissão*, tal como eles as vivenciaram. Mediante um relato das vicissitudes da *Comissão*, proponho que sigamos seu exemplo e submetamos a nova teoria do desenvolvimento, em particular, a idéia de sinergia, a uma espécie de teste da realidade.

Esse relato é apresentado aqui sob a forma de instantâneas das práticas e projetos, das conquistas e falhas da *Comissão* em diversos momentos entre 1988 e 2001. A *Comissão* será examinada nesses vários momentos a fim de determinar até que ponto a visão de futuro de Mancha e JA – e, sugiro, de outros ativistas da *Comissão* – foi percebida, em oposição à extensão em que as vulnerabilidades detectadas por eles se materializaram. Com base em nosso exame da *Comissão*, indagamos: quais são, num conjunto específico de circunstâncias locais, nacionais e globais, as possibilidades e os entraves à geração de sinergias? Quais são, sob circunstâncias específicas, as chances e os desafios do processo de “escalada”?

INSTANTÂNEAS DA *COMISSÃO*, JARDIM ORATÓRIO, 1988-2001

## INSTANTÂNEA 1, 1988

Em 1988, a *Comissão* aparece como um nó na rede que envolve o movimento popular de moradores da Grande São Paulo. Seus líderes, que se consideram parte de um movimento mais amplo, mantêm encontros regulares com os dirigentes de associações similares, seja informalmente, seja em assembléias regionais e seminários de capacitação para os movimentos populares. Talvez, mais importante do que seus vínculos organizacionais, seja o fato de compartilharem uma história de luta através do que Sonia Álvarez (1993: 196) chama de “o fio discursivo” da “linguagem pré-participativa sobre direitos e cidadania”, que, “ao longo das décadas de 1970 e 1980, perpassou as lutas urbanas dispersas, localizadas, unindo-as em amplas e crescentes redes de movimentos populares”. Essa malha é tecida tanto nas liturgias católicas e no palco dessas assembléias e seminários quanto nas comunicações formais de palestrantes e declarações escritas.

Desde sua constituição formal, em 1984, a *Comissão* já avançou muito. Tornou-se uma espécie de governo local extra-oficial no Jardim Oratório, demarcando lotes e limites de ruas através da negociação com invasores e grupos de vizinhos, organizando mutirões para a construção de casas e criando uma cooperativa para a fabricação de tijolos. Em diversas ocasiões, a *Comissão* mobilizou grande número de famílias para tratar com o governo municipal uma série de assuntos, desde o fornecimento de água até os mais sérios temas, como, entre outros, a maneira em que o planejamento urbano deveria ser encaminhado e os tipos de títulos de propriedade a que os moradores teriam direito. Não menos importante do que suas conquistas é seu *modus operandi*. A *Comissão* não perdeu sua característica de entidade originada da iniciativa do grupo da Pastoral católica, liderado por padres jovens e seminaristas da Ordem do Redentor, que moram na própria favela, nem se propôs a seguir sozinha, sem depender dos recursos que pode obter através de seus laços com a Igreja. Importa dizer que a *Comissão* é conduzida por laicos e que segue linhas justas e democráticas, tomando todas as decisões importantes depois de discuti-las exaustivamente. Seus líderes continuam responsáveis pelo cumprimento das tarefas que lhes são encomendadas pela *Comissão*, assim como pelo uso dos recursos financeiros e de outros tipos. Esse laicalismo está extraordinariamente vivo quanto à necessidade de procedimentos e formas responsáveis de agir, o que evita que se tome o caminho fácil do clientelismo e do apadrinhamento político encontrado numa associação de moradores rival. Todos os domingos pela manhã, cerca de 12 membros de uma Executiva, eleita por associados inscritos na *Comissão* (em torno de 200 residentes), encontram-se para discutir as atividades da semana e planejar

projetos. Qualquer integrante da *Comissão* tem direito de comparecer a essas reuniões, e, ocasionalmente, um ou dois participam dos debates. A *Comissão* não é, em sentido algum, uma associação civil do tipo que se supunha virtualmente não existir entre as bases populares no Brasil até a década de 1970.

Em 1988, três membros da Executiva foram eleitos para o período de um ano, na qualidade de liberados, isto é, para trabalhar por tempo integral em projetos da *Comissão* em troca de um salário mínimo, pago com recursos de um financiamento recebido de uma agência de cooperação católica alemã e, posteriormente, de uma organização protestante européia. Os liberados trabalham em projetos tais como: a construção de casas modelo, a supervisão do fabrico de tijolos de cimento instituído pela *Comissão* (também financiado pela agência de cooperação estrangeira), a organização da atividade de uma cozinha comunitária e a mobilização dos moradores para os contatos com o gabinete do prefeito. Em tudo isso conta-se com muita ajuda da “casa dos padres”, assim como de conselheiros recrutados através das redes da Igreja Católica, ativadas pelos padres e seminaristas. O padre responsável pela casa assiste a cerca da metade das reuniões da Executiva. Um jovem arquiteto da Universidade Católica de São Paulo (Mancha e seu sucessor, Ton) freqüentemente assiste às sessões, apresenta plantas de casas modelo e de um galpão comunitário, eventualmente construído com financiamentos europeus. Ocasionalmente, comparecem estudantes de jornalismo, que auxiliam na produção da folha de notícias comunitárias, elaborada pela *Comissão*, e do boletim de uma página. Sendo assim, essa associação civil local não é, de modo algum, uma entidade meramente local nem exclusiva das classes populares. Pelo contrário, sua rede de influências, seus fluxos de recursos discursivos e materiais perpassam as classes e até mesmo as fronteiras nacionais.

## INSTANTÂNEA 2, 1992

Em torno do ano de 1992, a *Comissão* ficou impossibilitada de manter os níveis de mobilização presentes em 1988. Vários fatores contribuíram para esse declínio. Bandos de homens jovens, desempregados, porém desejosos de tornarem-se consumidores da cultura global da juventude, aterrorizavam a vizinhança. O medo impedia que moradores, sobretudo mulheres, se aventurassem a sair para reuniões e festas, religiosas e sociais, que nutriam as raízes da *Comissão* em diversas partes da favela. A violência também enfraqueceu o interesse na ação coletiva destinada a fazer do Jardim Oratório um lugar melhor para viver. As únicas opções seriam aumentar a segurança da família ou, melhor, mudar-se para uma área mais segura, se fosse possível encontrá-la e estivesse nos limites de renda familiar. Foi o que ouvi ao entrevistar uma amostra de

10% das famílias. Consideravam que a *Comissão* não tinha possibilidade de ajudar e de agir com eficácia frente à violência. Os moradores acharam também que a *Comissão* fracassou em seus projetos de urbanização. O governo local, vitorioso nas eleições municipais de 1988, opunha-se firmemente às associações de moradores de favela como a *Comissão*. Desse modo, esta foi mantida fora do círculo do governo local, inclusive no que tange ao acesso a recursos e à competência de seus funcionários, antes ativamente procurados por aquela entidade. Descobriu-se, ou melhor, confirmou-se a opinião de seus dirigentes, que, enquanto permanecesse fora daquele círculo, a *Comissão* não poderia caminhar com os próprios pés rumo à urbanização.

A Executiva da *Comissão* decide lançar um de seus integrantes como candidato a vereador pelo Partido dos Trabalhadores, nas eleições de 1992, de modo a ter voz dentro do governo local. Porém, essa tentativa de fazer frente à exclusão mostra-se politicamente desastrosa, o que abate seriamente o moral da *Comissão*, além de continuar a minar, no conceito dos moradores, seu *status* de grupo dirigente capaz de solucionar os problemas. Envidam-se grandes esforços na campanha, mas o candidato perde, não conseguindo obter votação suficiente no Jardim Oratório. Pouco tempo depois, ele deixa a favela. A *Comissão* viu-se obrigada a enfrentar o fato de que, longe de ser a vanguarda de uma comunidade unida, havia perdido muito de sua capacidade de mobilização numa área residencial em que os estilos de vida e as estratégias de sobrevivência diversificaram-se de maneira crescente ao longo dos últimos anos da década de 1980.

### INSTANTÂNEA 3, 1996

Em 1992, a *Comissão* mostrava-se impotente diante de um conjunto de fatores, tanto em nível local quanto globalmente, que parecia subvertê-la. Por isso, foi surpreendente descobrir, em 1996, que ela não apenas havia sobrevivido, como também anotado conquistas em sua agenda de urbanização, além de ter-se adaptado a algumas das circunstâncias que, em 1992, pareciam subjugar-lá. A *Comissão* liderou uma vitoriosa campanha para enfrentar o seríssimo problema do destino do lixo na favela. Nesse empenho, a *Comissão* trabalhou conjuntamente com outras associações antes consideradas rivais ou que subvertiam a esperança de uma comunidade unida e autônoma no Jardim Oratório. Entre aquelas se inclui uma congregação pentecostal que permitiu o uso de sua rádio comunitária no intuito de mobilizar os moradores para que instalassem e mantivessem locais de coleta de lixo na vizinhança, e a *Sociedade de Amigos do Bairro* (SAB), antes tida como uma entidade clientelista, mas reconhecida, então, como dona de um potencial próprio de mobilização em certas partes da favela. O projeto da destinação

do lixo marca um avanço nas estratégias e agendas da *Comissão*. Muda o foco da ação, antes voltado para obter serviços e recursos do governo municipal, e agora mirando na direção do que a *Comissão*, junto aos seus novos aliados e com base em consultas a ONGs de desenvolvimento comunitário, pode conseguir sem recorrer ao Estado ou contando apenas com aportes complementares solicitados ao governo da cidade. Ademais, a *Comissão* muda sua estratégia de mobilizadora exclusiva de toda a comunidade do Jardim Oratório, apoiando-se sobre a sólida base de uma população católica unida, voltando-se para a urbanização tal como concebida pela própria *Comissão*. A entidade, revitalizada, reconhecendo a diversidade, tenta agora providenciar espaços públicos e ocasiões para ventilar e mediar as diferenças em torno dos papéis de gênero e dos estilos de vida segundo a geração, tanto entre a população católica quanto no que tange à comunidade de modo geral. Pela primeira vez, a *Comissão* tem uma mulher presidindo-a, ao mesmo tempo em que uma agente de saúde, contratada pelo governo local para trabalhar no Jardim Oratório, torna-se uma participante influente nas reuniões do colegiado da *Comissão*, estimulando, de maneira entusiasta, a participação local nos programas de saúde promovidos conjuntamente pela *Comissão* e pela administração municipal.

Mas existe um lado negativo. Em 1996, há amigos ausentes. Alguns dos líderes da *Comissão* mudaram-se, a maioria para outras áreas da periferia da Grande São Paulo, o que representou uma grande perda. Ademais, o fluxo dos recursos financeiros das ONGs internacionais – sempre incertos, porém essenciais – parecia estar secando, embora o moral tivesse sido elevado quando uma ONG italiana selecionou JA para integrar um grupo de líderes comunitários latino-americanos convidado a visitar ONGs européias de apoio ao desenvolvimento.

#### INSTANTÂNEA 4, 2001

Muitas mudanças ocorreram em Mauá e no Jardim Oratório. Inclusive o nome da *Comissão*, agora denominada *Associação Comunitária em Defesa da Cidadania – Comissão da Terra*. Os vínculos com a comunidade do Redentor foram atenuados porque os padres e seminaristas fecharam sua casa. O PT está em seu segundo mandato em Mauá, e diversos líderes da *Comissão*, inclusive JA, que é assessor técnico do Secretário da Habitação, galgaram posições na administração. O Jardim Oratório é muito menos uma favela, e muito mais um bairro popular. Atualmente, existe uma rua semicircular pavimentada que corta o Jardim Oratório, e um ônibus circular que vai até Mauá. O fornecimento de água, as linhas de esgoto e a eletricidade já cobrem toda a área. As “demandas” da *Comissão*, feitas ao longo de duas décadas, foram atendidas. A coleta e a separação do lixo, feitas em diversos pontos, funcio-

nam bem, contando com recursos complementares do município e da *Comissão*, a qual capta uma modesta renda proveniente da venda de lixo reciclável, que é comprimido e ensacado.

Porém nem tudo está bem, segundo JA, novamente presidente da *Comissão*. Ele é grato pelo seu trabalho e gosta do que faz, mas expressa desapontamento com a vitória do PT. O prefeito, petista, recusa uma participação real e plena dos movimentos de moradores na elaboração e avaliação do orçamento. JA e outros companheiros que, como ele, foram agraciados com empregos em razão da longa militância no movimento e no Partido, sabem que têm “rabo preso”, ou seja, eles não apenas sentem, mas foram advertidos de que não devem fazer críticas à administração publicamente. Sua própria inclusão no governo e a formalização dos procedimentos de consultoria implicam, curiosamente, menor acesso ao governo local do que em qualquer outro momento desde a abertura política, no final da década de 1980. Os moradores do Jardim Oratório sabem de tudo isso, o que constitui, na visão de JA, um dos motivos do dramático declínio no nível de participação na própria *Comissão* e em seus projetos. Uma outra razão, considera ele, refere-se à satisfação prematura, por parte da maioria dos moradores, com a urbanização, que eles acreditam concluída, e com sucesso.

## DISCUSSÃO

Essas instantâneas atestam a perspicácia de Mancha e JA quanto ao que consideram as vulnerabilidades da *Comissão* e os desafios que deveriam ser superados para que essa visão comum de um futuro melhor se tornasse realidade. Na linguagem da Nova Teoria do Desenvolvimento, as instantâneas sugerem que as sinergias acontecem apenas momentaneamente, e nunca de maneira sustentável; e que a “escalada” pára quando as sinergias fracassam ou quando se impede que o movimento dê um passo à frente.

As instantâneas revelam muito claramente a dificuldade de manter o ritmo da demanda e dos projetos de cidadania tidos pela *Comissão* como integralmente relacionados. Apesar de uma certa independência dos projetos ter sido mostrada na Instantânea 2, na medida em que a participação cidadã enfraquece devido ao fracasso das campanhas reivindicatórias, a limitação de recursos e fatores atinentes ao ambiente político parecem descartar o objetivo conjunto dos dois projetos. Ademais, as sinergias desejadas pela *Comissão*, essenciais na Nova Teoria do Desenvolvimento, mostram-se, em todo o período, impossíveis de se alcançar. As alternativas prováveis, sugeridas nas Instantâneas 2 e 4, aparecem como fracasso da sinergia, na medida em que nem o Estado exclui a associação local nem a conquista. As fronteiras entre as partes são, provavelmente, demasiadamente altas ou por demais permeáveis

e nebulosas para permitir sinergias. Finalmente, as Instantâneas sugerem que fatores incontrolláveis por qualquer uma das partes com respeito à sinergia local – fatores esses que nós enfeixamos sob a rubrica da globalização – em equilíbrio debilitam a capacidade da *Comissão* e a vontade do Estado de serem parceiros na sinergia.

Os teóricos não são mais otimistas do que essas conclusões do caso. Evans e outros (Evans, 1996) consideraram as dificuldades em alcançar sinergias nos processos de “escalada” nos próprios casos a partir dos quais eles construíram suas teorias. Por exemplo, Evans assinala de que maneira a inserção facilmente desemboca no clientelismo, e considera ser quase certo que a “escalada” recue na ausência de empreendedores institucionais criativos. Testemunhos colhidos na linha de frente do desenvolvimento que está sendo praticado não deixam espaço para ilusões: “Nós assumimos compromissos, abrimos novos processos... estamos enfrentando complexidades. Declaramos interdependência. Tomamos dinheiro emprestado aos poderes que combatemos, tentamos confundi-los e ficamos confusos. Continuamos descuidados no uso dos bens e indiferentes à produção e ao consumo. Tentamos viver com o sistema e fugir dele. Somos esmagados pelo rolo compressor do capital e da tecnologia; morremos de fome e nos habituamos a reivindicar em nome dos oprimidos e moribundos: vivemos nas grades do Norte e do Sul, uns contra outros” (Charkiewicz e Nijpels, 1993: 18-19, *apud* Waterman, 2001).

Contudo, alguns teóricos, tal como um reduzido círculo de ativistas do movimento no Jardim Oratório, bem como grupos similares em todo o Brasil, persistem na esperança de que um tipo de desenvolvimento que integre elementos tais, como redução da pobreza material, ampliação da capacidade de escolha, libertação e verdadeira democracia, não é apenas desejável, mas uma possibilidade concreta. E o que sugerem as Instantâneas do Jardim Oratório e sua *Comissão* quanto ao realismo de tal esperança?

A resposta depende de um certo grau de suposições, expectativas e perspectivas. Se supusermos que os movimentos reais pelo desenvolvimento são idênticos, em termos de estratégia e estrutura, aos famosos movimentos dos anos 70 e 80 do século XX, que se integravam em torno da “viga mestra” da oposição aos militares, nada demais se deve esperar ou ver na *Comissão* e na rede de movimentos de que ela faz parte (Hochstetler, 2000). Certamente, nada similar à “escalada” deve-se esperar de uma base fincada em sinergias em que os capítulos locais dos movimentos de moradores, como a *Comissão*, sejam partes. Se presumirmos que a globalização econômica, política e cultural opera articuladamente com o único e inescapável objetivo de destruir as associações locais e os movimentos populares, e até mesmo a capacidade do Estado de fazer frente às demandas do movimento, então, resta lugar

apenas para o que é escuro e negativo em nossas Instantâneas no amplo marco da realidade. Se as dicotomias discursivas da modernidade foram rigorosamente aplicadas – hegemônico *versus* resistente, clientelismo *versus* reciprocidade simétrica, poder do Estado *versus* sociedade civil local –, então, a noção chave de sinergia parece uma impossibilidade, e sua busca, uma ilusão. Porém, se examinarmos as Instantâneas a partir de outras premissas, de outras idéias sobre globalização e de um discurso de categorias dialéticas, em vez de dicotomias categóricas, talvez possamos distinguir tons mais promissores.

Em primeiro lugar, tomemos uma premissa que nos permita ao menos considerar que a rede de discursos e de pessoal que serve de conexão com associações como a *Comissão da Terra* pode constituir fator de significativa transformação social. Isso nos ajuda a perceber que se, por um lado, a perda de dirigentes assinalada na Instantânea 3 atinge a *Comissão*, por outro, talvez não prejudique o movimento. De fato, pelo menos um, dentre os que deixaram a comunidade, se tornará, em 2001, um importante líder de uma associação de moradores, também situada na periferia, embora distante, e ele mantém permanente contato com os dirigentes da *Comissão* que permaneceram na área, bem como com associações congêneres na região. Uma observação atenta da rede também nos permite explicar – e nos leva a incluir entre os nossos cálculos – o poder de recuperação da *Comissão*. Membros desse núcleo local de uma rede de movimentos têm conseguido extrair forças de seu conhecimento e de seu envolvimento em fatos ocorridos nos tempos mais difíceis do Jardim Oratório. A questão é a seguinte: a localização da *Comissão* numa espécie de ecologia do movimento social – a rede de movimentos para a qual Álvarez (1997) nos chama a atenção (ver também Ireland, 1999) – mostra-nos os caminhos pelos quais a *Comissão*, em seus momentos de maior declínio, consegue dispor de recursos discursivos, morais e práticos que lhe permitem retomar seu papel como parceiro das sinergias locais.

Em segundo lugar, vejamos outras perspectivas quanto à globalização. Não resta dúvida de que muitas das mudanças evidenciadas pelas Instantâneas podem ser atribuídas a fatores relacionados à globalização econômica e cultural em São Paulo. No âmbito da periferia urbana, a globalização econômica afetou rapidamente as oportunidades de emprego, bem como a vontade e a capacidade das agências responsáveis pela provisão de infra-estrutura urbana e serviços através de formas – incluindo a geração da violência – que minaram os movimentos populares de moradores e as associações já constituídas, como a *Comissão*. Concomitantemente, a globalização cultural, que provocou uma extensa diversificação de aspirações a estilos de vida, criou uma tendência de fragmentação da solidariedade social, da qual dependiam entidades como a *Comissão* (Banck, 1995). No entanto, nas Instantâ-

neas não existem elementos que nos levem à conclusão de que quanto mais extensa for a globalização, mais razão haverá para descartar associações como a *Comissão*, bem como os movimentos de que são parte, como parceiros nas sinergias locais pelo desenvolvimento.

A compreensão atual e mais sofisticada das ambigüidades das distintas formas de globalização ajuda-nos a entender de que forma os fluxos globais de recursos materiais e discursivos, além de pessoal, enriqueceu e manteve a *Comissão* (Ireland, 2002). Mancha assinala que o financiamento da Alemanha ajudou, certa vez, a *Comissão* a reduzir a dependência do governo local e a concluir projetos que serviram a dois propósitos: fazer previsões sobre o modelo da nova cidade do Brasil desenvolvido do amanhã, e assegurar o futuro da *Comissão* após a exaustão da política de reivindicações. Indiscutivelmente, o atual declínio da *Comissão* somente poderá ser superado se as conexões e os fluxos globais permitirem uma retomada dos projetos da década de 1980. O projeto da *Comissão* de promover a prática ativa da cidadania no Jardim Oratório pode depender do desenvolvimento da sociedade civil global (Waterman, 2001).

Contudo, a ressurreição dos projetos cooperativos não parece provável, e se a visão e as energias da *Comissão* tiverem que ser novamente mobilizadas e apoiadas financeiramente, o Jardim Oratório pode não ser o local apropriado para implementar os antigos projetos. Essa consideração, combinada ao contexto político apresentado na Instantânea 4, sugere que a *Comissão* já não desempenha seu pequeno papel, em nível local, nos processos desenvolvimentistas no marco da Nova Teoria do Desenvolvimento. A Instantânea 4 nos mostra o governo local, mesmo nas mãos do Partido, dos movimentos, cooptando e domando os líderes da *Comissão*, subvertendo seus projetos de criação e participação, mesmo quando isso atende a demandas permanentes. A partir das Instantâneas 2 e 4 tende-se à tentação de generalizar a idéia de que a sinergia entre o governo local e as associações de igual âmbito é quase impossível, uma vez que o Estado, impelido pela lógica da maximização do controle e da minimização da incerteza, ou exclui o movimento local ou o coopta. Se considerarmos as Instantâneas à luz dos tipos de dicotomias discursivas antes assinalados, poderíamos concluir que a *Comissão* nunca teve nada a ver com os processos de desenvolvimento, representados no Diagrama 1.

De minha parte, argumento que essa não é uma conclusão necessária e que a própria história da *Comissão*, vista no contexto da rede de movimentos de que ela faz parte e interpretada à luz de uma perspectiva mais dialética e histórica, ajudará a entender o notável e verdadeiro, embora falho e descontínuo, processo de desenvolvimento que ocorreu – e continua ocorrendo – no Brasil. Desenvolvimento, esse – tal como concebido pela Nova Teoria do Desenvolvimento –, idealizado pela

*Comissão* e levado a efeito através das sinergias entre o Estado, as ONGs as redes de associações locais inseridas nas congêneres do movimento social. Um desenvolvimento que também pode ser traçado pelos parceiros que contribuem para as sinergias que o tornam possível, como é o caso da *Comissão*, com seu vai-e-vem, declinando e recuperando-se.

Assim, concluímos com uma consideração extraída dessa perspectiva alternativa. A sinergia pode ser conquistada não apenas mediante intercâmbios de valor agregado, estrita e permanentemente, entre as partes (as ONGs, as associações do movimento local e o governo de igual âmbito), mas também mediante a transferência de pessoal entre elas. De modo que se tenha – como de fato ocorreu no Jardim Oratório – trabalhadores da educação, da saúde e do bem-estar social tornando-se líderes do movimento, ao mesmo tempo em que dirigentes deste passam a integrar a equipe da ONG, do governo e até legisladores eleitos – mesmo que em outra localidade. Então, as sinergias surgem na medida em que a visão, o discurso e a experiência das entidades do movimento local passem a integrar e a transformar as demais partes. Claro que nada aqui é automático ou garantido. Todas as sinergias, como quer que ocorram, são sempre frágeis; e a escalada é, por necessidade, repleta de reveses e corrupção.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, S. E. (1993) “Deepening’ Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil”, in Fischer R. and Kling J. (eds.) *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City* (Newbury Park: Sage Publications).
- Alvarez, S. E. (1997) “Reweaving the Fabric of Collective Action: Social movements and challenges to ‘Actually Existing Democracy’ in Brazil”, in Fox, Richard G. and Starn, Orin (eds.) *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest* (New Brunswick e Londres: Rutgers University Press).
- Banck, G. (1995) “Mass Communication and Urban Contest in Brazil: Some Reflections on Lifestyle and Class”, in *Bulletin of Latin American Research*, No. 13(1).
- Baiocchi, G. (2001) “Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Cavalcanti, H. (2002). “O desencontro do ser e do lugar: a migração para São Paulo”, in Burity, J. A. (org.) *Cultura e Identidade: Perspectivas Interdisciplinares* (Rio de Janeiro: DP&A Editora).

- Cohen, J. and J. Rogers (1995) *Associations and Democracy* (Londres: Verso).
- Evans, P. (1996) "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", in *World Development*, No. 24(6).
- Fox, J. (1996) "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", in *World Development*, No. 24(6).
- Fung, A. and E. O. Wright (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Heller, P. (2000) "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", in *World Politics*, No. 52.
- Heller, P. (2001) "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Hochstetler, K. (2000). "Democratizing Pressure from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy", in Kingstone, P.R. and Powers, T. J. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Ireland, R. (1999) "Popular Religions and the building of democracy in Latin America: Saving the Tocquevillian parallel", in *The Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, No. 41(4).
- Ireland, R. (2000) "The Dancing Spirits of World Capitalism: Globalisation, Popular Culture and Citizenship in Salvador", in *JILAS*, No. 6(2).
- Ireland, R. (2002) "The Global Vectors in Brazil's Popular Movements", in J. Goodman *Protest and Globalisation: Prospects for Transnational Solidarity* (Annandale, NSW: Pluto Press).
- Meier, G. and Stiglitz, J. (2001) *Frontiers of Development Economics* (Nova Iorque: Oxford University Press – World Bank).
- Petras, J. (1999) "NGO's: In the Service of Imperialism", in *Journal of Contemporary Asia*, October, No. 29(4).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nova Iorque: Simon and Schuster).
- Sen, A. (1995) "Rationality and Social Choice", in *American Economic Review*, No. 85.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Nova Iorque: Alfred A. Knopf).
- Sen, A. (2001) "What Development is About", in Meier, G. and Stiglitz, J. (2001) *Frontiers of Development Economics* (Nova Iorque: Oxford University Press – World Bank).
- Slater, D. (ed.) (1985) *New Social Movements and the State in Latin America* (Amsterdã: CEDLA).

Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Waterman, P. (2001) *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms* (Londres e Nova Iorque: Continuum).

sideradas. Nesses casos, os passes de mágica políticos, na tentativa de fazer-nos acreditar em algo que nunca existiu, e talvez jamais exista, não apenas não convencem, como geram reações de desilusão e raiva crescentes em relação aos limites e contradições do governo. Neste texto, afirmo que os visíveis sinais de desencanto e as visíveis explosões periódicas de raiva coletiva na Bolívia podem ser perfeitamente explicados com base nesse raciocínio.

Nestas linhas, afirmo que, por trás da contínua agitação social na Bolívia, há algo mais do que problemas sociais e econômicos naquele país. Apesar das tentativas dos governos bolivianos recentes de apresentar políticas explicitamente desenhadas para combater a pobreza, as manifestações de massa e os bloqueios de estradas continuam a ocorrer com frequência cada vez maior. O governo boliviano e as organizações internacionais surpreendem-se diante dos fracos resultados de seus esforços para reduzir a pobreza através da abertura de novas oportunidades de mercado e de espaços políticos para os setores marginalizados da população. Ao fazerem tudo o que se lhes ocorre para melhorar a sorte dos pobres, a recorrente agitação é geralmente atribuída, tanto pelos governos quanto por aquelas entidades, aos permanentes efeitos do comércio de coca e ao conservadorismo militante de uma sociedade etnicamente polarizada, como a boliviana. Quanto a esse ponto, considero que, enquanto certos aspectos são identificados como portadores de uma influência negativa sobre o desenvolvimento nacional, os fatores que, na verdade, estão impedindo a redução da pobreza na Bolívia são os limites políticos à aceitação do debate quanto à política a ser adotada e às soluções que ela apresenta. Ademais, considero que esse problema não se limita, de modo algum, ao caso boliviano.

Muitos dos detalhes que descrevo neste capítulo são específicos dos antecedentes políticos e históricos da Bolívia, mas há também claras ressonâncias de conflitos sociais e de bloqueios à criação de políticas vistos em outras partes da América Latina e do Caribe. Apesar das predisposições para o contrário, o pensamento atual sobre o desenvolvimento na região continua profundamente limitado pela aceitação dogmática do liberalismo de mercado. Com demasiada frequência, as esperanças oferecidas aos pobres pela legislação, no sentido de reduzir a dívida nacional, apoiar a democracia local e preservar a participação popular, o diálogo e a valorização cultural, são frustradas pelo impacto da legislação concorrente, voltada para a governança, a privatização e a redução do gasto público. Enquanto a retórica do governo e dos especialistas em desenvolvimento promete a ampliação das liberdades, os pacotes de reforma criam novas cargas sob a forma de mais controle, mais restrições e mais obrigações. O passe de mágica, mostrando um quadro diferente do que na realidade existe, não apenas é insuficiente para convencer a comunidade internacional quanto à viabilidade de investimento na área, como

também, para um número de habitantes da região, as atuais contradições do governo democrático e da política de desenvolvimento têm-se tornado cada dia mais óbvias e inaceitáveis. Apesar da abertura de novos espaços políticos nas estruturas nacionais de decisão, o controle estrito acerca de que pessoas e de como elas podem ser ouvidas vem somar-se ao clima de desilusão em relação ao Estado e ao papel do governo.

## POLÍTICAS EM PROL DOS POBRES NA BOLÍVIA

Em torno dos anos 90 do século passado, a Bolívia não somente havia desenvolvido uma democracia que funcionava, como também alcançado um estágio em que se observava um razoável interesse, tanto dentro quando fora do país, no sentido de formular políticas específicas de redução da pobreza. As estratégias adotadas pelo governo voltavam-se não apenas para a criação de novas oportunidades de desenvolvimento e de mercado, mas também para a abertura de espaços políticos aos setores marginalizados da população. Pela primeira vez, mudanças constitucionais, no início da década de 1990, reconheceram a natureza pluricultural da população do país<sup>1</sup>. Ao mesmo tempo, foram ratificados acordos internacionais relativos aos direitos humanos e indígenas. Ademais, o governo boliviano implementou algumas mudanças práticas e técnicas, dentre as quais as mais importantes foram as Leis de Participação Popular (1995) e a Descentralização Administrativa (1996). Vistas em conjunto, essas reformas tinham o objetivo de redistribuir os poderes governamentais e desenvolver as finanças em municípios empobrecidos. Paralelamente, foi criado um novo sistema de governo local que prometia não apenas ser transparente e acompanhado pela população, mas também promover a união entre o governo democrático liberal do município e as lideranças tradicionais e estruturas organizacionais.

Outras iniciativas importantes, em termos de políticas sociais, tomadas pela administração de Sánchez de Losada, incluíram a formulação de uma nova Lei de Reforma Agrária (INRA), destinada a garantir e regulamentar os títulos de propriedade de terras particulares e comuns; uma reforma escolar, incluindo a tentativa de implantar o ensino bilíngüe; e um novo sistema de aposentadoria (BONOSOL). Normas sobre microcrédito e microfinanciamento também foram implantadas durante aquele período e continuaram contando com o apoio do Estado e a cooperação internacional.

Apesar da eleição democrática de um ex-ditador militar<sup>2</sup> para a presidência, no final da década de 1990, no limiar do novo milênio, a

1 A Bolívia tem uma população indígena de pouco mais de 50%, e nesses termos, é somente comparável à Guatemala.

2 O General Hugo Banzer era chefe do regime militar entre 1971 e 1978.

linha do governo boliviano de combate à pobreza por meios democráticos não mudou, pelo menos no papel. Na verdade, a palavra de ordem da campanha de Banzer referia-se diretamente às necessidades básicas dos pobres: “Pão, Teto e Trabalho”. Paralelamente à ação militar contra os plantadores de coca do Vale do Chapare, o governo boliviano deu prosseguimento à reforma em nível municipal, compondo uma *Comissão* encarregada de garantir a manutenção dos direitos humanos.

Seguindo as orientações do Banco Mundial, contidas em sua *Estratégia de Redução da Pobreza*, de 1999, a Bolívia tornou-se o único país na América do Sul a juntar-se à iniciativa daquela instituição financeira relativa aos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAE). A par da criação de um clima mais favorável ao pagamento da dívida e aos investimentos de capital, que a medida proporcionava, a iniciativa envolvia a definição de uma *Estratégia de Redução da Pobreza* (ERP) para o país. As ERPs são a resposta prática do Banco Mundial às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), do PNUD, segundo as quais a pobreza extrema e a fome devem estar reduzidas à metade em torno de 2015. O regulamento das ERPs assegura que os recursos para pagamento da dívida devem ser investidos na redução da pobreza, e responde às críticas óbvias e à fragilidade das reformas anteriores envolvendo ampla participação dos governos nacionais e da sociedade civil local em todas as etapas operacionais. Na tentativa de contemplar a pobreza, os governos devem apresentar uma ERP que explique claramente como pretendem incluir a pobreza no processo de desenvolvimento nacional bem como atender às necessidades e interesses da população (Bendana, 2002). Na Bolívia, a versão local da iniciativa global é a *Estratégia Boliviana para Redução da Pobreza* (EBRP)<sup>3</sup>.

O processo da ERP estimula o uso de métodos qualitativos de consulta para identificar os interesses e opiniões da sociedade civil. Na Bolívia, essas normas criaram a base de um “Diálogo Nacional”, através do qual a população deveria ser consultada a respeito da política econômica nacional, da alocação dos recursos nos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAEs) e os interesses públicos no desenvolvimento (*Unidade de Análise da Política Social e Econômica* (UDAPSE) (UDAPE, 2000). A primeira fase desse processo apresentou vários resultados positivos: principalmente um acordo para desenvolver um programa de redução da pobreza e impulsionar o crescimento econômico. O Plano Operacional de Ação para 1997-2002, assumido por Sanches de Losada em sua segunda administração, e concebido pela *Unidade de Análise de Política Social e Econômica* (UDAPE) do governo boliviano, baseou-se em quatro pilares identificados por esse processo: oportunidade, equidade, dignidade e reforma institucional.

---

<sup>3</sup> *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.

## RETÓRICA E REALIDADE

Como resultado dessa importante ação em prol dos pobres, a Bolívia foi elogiada, por personalidades influentes no Banco Mundial e pela comunidade internacional como um exemplo da “boa prática” do desenvolvimento e reforma governamental<sup>4</sup>. Entretanto, apesar do entusiasmo com o modelo boliviano de democratização e redução da pobreza, demonstrado pela comunidade internacional, existe um crescente reconhecimento, no âmbito de pesquisadores e especialistas em desenvolvimento, de que os impactos dessas medidas foram exagerados.

A Bolívia continua sendo um dos países mais pobres da América do Sul. Embora o PNUD declare que uma infra-estrutura melhor para lidar com a pobreza tenha sido criada naquele país como resultado do recente aumento dos investimentos sociais, e admite que pouco se progrediu em termos de bem-estar se se comparar a renda com os níveis de consumo (UNDP, 2002). De fato, a UDAPESE relata que, entre 1999 e 2002, mais de 382.000 pessoas viviam abaixo da linha de pobreza (em termos simples, renda inferior a 2 dólares por dia). Conseqüentemente, a pobreza cresceu de 62% para 65%, e em algumas áreas rurais, no Altiplano do país, estima-se que o percentual atinge os 82% (Landa, 2002; Hernani, 2002). De 1999 a 2002, a distância entre o rico e o pobre também aumentou. A renda média de 90% da população é, agora, 15 vezes maior que a dos 10% mais pobres<sup>5</sup>. Embora a economia boliviana continue a crescer em torno de 2,8%, porque grande parte desse crescimento econômico ocorreu em áreas de alta produtividade (principalmente o setor financeiro), absorveu apenas 10% da força de trabalho. Estima-se, agora, que 67% da mão-de-obra boliviana estão empregados no setor informal.

Parece ter havido também pouco avanço em termos de expansão democrática. Apesar da insistente retórica política sobre participação e abertura democrática, são muitas as vozes insatisfeitas ou ocupando seu lugar nas estruturas redesenhadas dos governos locais da Bolívia. Nos últimos anos, as greves em diversos setores da força de trabalho, urbana e rural, continuam freqüentes, as estradas permanecem bloqueadas; e as grandes marchas, e manifestações de povos indígenas, vindas do Altiplano e da parte baixa da capital, continuam a ocorrer com freqüência cada vez maior. O presidente da república, Gonzalo Sánchez

---

4 Comentários do Dr. Deepa Narayan, editor de “Vozes dos Pobres”, do Banco Mundial. Conferência da NORAD. Oslo, Noruega: outubro 2002. Comentários similares foram repetidos em resultados de uma pesquisa recente sobre reformas de governo e econômicas no país, e.g. “Descentralização e governo local na Bolívia: um panorama de baixo para cima”, por Jean-Paul Faguet, Faculdade de Economia de Londres, *Crisis States Programme*, série *Working papers* No. 1, maio 2003.

5 Índice coeficiente Gini de 0,56.

de Losada, foi obrigado a fugir do país em outubro de 2003, após uma série de demonstrações de militantes durante as quais alguns ministérios ficaram em ruínas.

## O DIABO MORA NO DETALHE

Devido aos persistentes níveis de pobreza e da agitação social na Bolívia, a situação não está de modo algum sendo revertida ali, como têm pretendido os formuladores oficiais de políticas e os setores internacionais que lhes dão suporte. A pobreza e a democracia continuam a constar da agenda como os principais temas sociais e políticos a serem enfrentados pelo governo e as populações locais naquela nação. Não me convencem as explicações sobre a persistência desses problemas. A guerra contra as drogas fracassou, mas não apenas devido ao desencanto com o liberalismo de mercado. Os fazendeiros dedicados ao plantio de coca são críticos com relação às normas sob as quais operam as atuais políticas de mercado, porém são ainda mais críticos quanto à rígida defesa que o Estado faz dos meios e formas tradicionalmente utilizados pelo governo para firmar acordos. Os principais partidos políticos falharam no trato com as populações rural e indígena, embora isso nada tenha a ver com o conservadorismo daquelas.

Afirmo que o maior obstáculo ao desenvolvimento e à democracia na Bolívia são as constantes limitações decorrentes das noções e estruturas da democracia no país. Observações feitas em nível local – no meu caso, na municipalidade de Santuario de Quillacas, comunidade de idioma aimará situada no Altiplano Sul – revelam que realmente existe um *pasaje de mágica* nos processos de reforma e desenvolvimento implementados em nome da redução da pobreza e pela democracia. Além do mais, mostram que a população local está mais do que consciente desse truque.

## PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA BOLÍVIA

Do ponto de vista da descentralização administrativa na Bolívia, as leis introduziram dois itens fundamentais. O primeiro refere-se à estrutura política do Estado, e o segundo, às relações fiscais e financeiras entre os diversos níveis de governo. Junto com a reforma constitucional, as Leis criaram novos pilares para o governo local eleito autonomamente, tanto no nível de Departamento como naqueles previamente identificados como Seções de Províncias. Essas normas têm o efeito de transferir uma significativa percentagem da renda governamental (cerca de 20%) para o nível da administração local, onde, do ponto de vista do elevado gasto público, o Estado boliviano praticamente não existia. Ademais da

redistribuição de impostos, os governos locais também receberam permissão para solicitar recursos extras das agências não governamentais e outras entidades financiadoras, tal como o *Fundo de Desenvolvimento Social* (FIS) e o *Fundo de Desenvolvimento Camponês* (FDC). De acordo com dados do Ministério da Fazenda da Bolívia, os orçamentos dos governos locais aumentaram em cerca de 50% de 1994 a 1995. Segundo os termos das Leis, as finanças governamentais locais seriam, agora, alocadas seguindo critérios *per capita*.

Além das novas normas financeiras, a *Lei de Participação Popular* determinava que todo o território da nação boliviana fosse pesquisado novamente e dividido nas recém-definidas constelações administrativas urbano-rurais conhecidas como Municipalidades. Um processo pelo qual os antigos limites municipais, provinciais e departamentais foram revistos e, em algumas áreas, significativamente redefinidos.

Embora não houvesse mudanças na antiga constituição política dos governos municipais como tais, as novas leis promoveram importantes aberturas nos tipos de organização que podiam participar desse sistema representativo. Além das diversas categorias jurisdicionais, a *Lei de Participação Popular* instituiu os meios pelos quais as comunidades autogovernadas dos indígenas poderiam tornar-se atores participantes da democracia boliviana. Ao registrarem-se como *Organizações Territoriais de Base* (OTBs) as estruturas tradicionais teriam garantido status legal e papel oficial como supervisoras da execução satisfatória dos planos municipais. Segundo comentário contido em relatório da Universidade de Estocolmo: “É esse o sustentáculo da reforma, no sentido de possibilitar o casamento entre a democracia representativa do Estado e os sistemas participativos tradicionais dos povos e comunidades indígenas” (Booth, Clisby e Widmark, 1997). Ao abrir o sistema administrativo a novas entidades políticas, essa legislação surgiu como uma possibilidade de livrar-se do poder de ação do governo liberal, que privilegiava os direitos individuais, em detrimento dos culturais e grupais.

## ESPERANÇA E DECEPÇÃO

Apesar da retórica da democracia e da bem sucedida reforma implementada pelo governo boliviano, uma pesquisa de abrangência local, desenvolvida por analistas independentes no Altiplano da Bolívia, revela a decepção das pessoas com os resultados das *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa*. A pesquisa mostra que, apesar de que as medidas estivessem bem apresentadas no papel – o povo votando em eleições locais, assistindo às reuniões, registrando suas organizações, elaborando planos de desenvolvimento, etc. –, as próprias pessoas não obtiveram qualquer retorno de suas ações. Na verdade, havia muito poucos sinais concretos de que houvesse melhorias,

tanto em termos de representação governamental local quanto de desenvolvimento nesse mesmo âmbito. O estudo demonstrou, ainda, que apesar das mudanças ostensivamente significativas nas estruturas de governo e nas oportunidades políticas, em muitas comunidades rurais locais, a reforma havia ocorrido apenas no nome.

Para começar, os principais impedimentos às mudanças positivas foram identificados como de natureza técnica. De fato, embora alguma menção tenha sido feita à falta de recursos nacionais suficientes para apoiar a implementação da reforma, a maioria das primeiras críticas tendia a caracterizar os problemas da participação popular e da descentralização administrativa como resultado de uma série de deficiências em nível local, em cujo âmbito os analistas destacaram as carências educacionais e de treinamento (Ticehurst, 1998; Booth, Clisby & Widmark, 1996, 1997; Arias, 1996; Lee van Colt, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Ficou claro que, embora um número significativo de servidores municipais desempenhasse suas funções com honestidade e dedicação, a maior parte deles era de origem urbana, com limitada ou nenhuma experiência técnica em administração municipal (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Segundo estimativas do *Secretariado Nacional da Participação Popular*, em 1995, 85% dos dirigentes da OTB eram analfabetos funcionais. Mesmo que a equipe da administração municipal e os representantes civis se adequassem ao seu novo trabalho, os críticos da reforma ressaltaram que o treinamento e as informações que o Estado lhes proporcionou não eram suficientes. Num relatório elaborado para o TYPI-DANIDA sobre a situação no Norte de Potosí, os autores assinalaram: “As Municipalidades demonstram pouco conhecimento sobre a infra-estrutura que supostamente foi entregue em suas mãos, e menos ainda com relação ao que eles tentarão atingir com a reforma educacional” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 31). Ali onde o nível instrucional da equipe municipal era um problema, a educação e o conhecimento públicos eram ainda piores. Os críticos afirmam que o esforço do governo para difundir informações sobre a Lei foi insuficiente, deixando a maior parte do público sem conhecer sua natureza e seu impacto sobre a própria vida (Lee Van Cott, 2000). A maioria (52%) dos membros dos Comitês de Vigilância eleitos pelo Secretariado Nacional da Participação Popular afirmou precisar urgentemente de mais treinamento para poder examinar o *Plano Operacional Anual* (POA) de sua Municipalidade e para melhor julgar se os projetos estavam sendo adequadamente implementados (SNPP, 1996). Eles lutavam com a nova terminologia e o novo ritual burocrático que lhes haviam sido impostos (Bigenho, 2000). Não dispunham de recursos para contratar consultores, e o grosso da assistência técnica fornecida pelos meios oficiais havia sido destinado aos governos municipais.

Segundo os críticos, a combinação dos baixos níveis educacionais com a insuficiência de treinamento foi a responsável, num contexto de extrema pobreza e necessidades básicas não satisfeitas, pela utilização irresponsável dos recursos no primeiro ano de vigência das novas Leis. Muitas Municipalidades decidiram aplicar o dinheiro em melhorias urbanas visíveis, como a reconstrução da praça da cidade, a construção de novos escritórios municipais, de quadras esportivas, etc., em vez de destiná-lo ao desenvolvimento da produção e da infra-estrutura. Após o primeiro ano, o destino dos recursos mudou, sendo estes direcionados para melhorar a capacitação financiada pelo Estado e a educação pública. Os recursos passaram a ser alocados em investimentos para o bem-estar social, sobretudo saneamento básico, escolas, postos de saúde, fornecimento de água potável, além de uma boa porcentagem continuar a ser destinada a melhorias urbanas, como o sistema de esgotamento sanitário (Lee Van Cott, 2000). No entanto, tal como sugerem alguns autores, o permanente viés urbano nos investimentos aponta para demandas mais organizadas por parte das elites, bem como direcionadas à obtenção de resultados mais rápidos dos projetos de infra-estrutura urbana, em comparação com os investimentos produtivos, que requerem maior capacidade técnica e gerencial (Moe, 1997:8)<sup>6</sup>.

Embora concorde com essas críticas iniciais ao processo de reforma relacionado à participação e à descentralização, uma pesquisa que realizei recentemente, junto com outros colegas (McNeish, 2001; Jansen, 1999), revelou que os problemas que a reforma enfrentou eram, na realidade, maiores do que os restritos ao funcionamento dos governos locais. Contrariamente à arraigada retórica sobre capacidade de resposta e abertura, descobriu-se que as estreitas limitações e restrições estavam sendo impostas pelo governo quanto à participação local no novo processo de planejamento do desenvolvimento. Apesar de indicar que o povo tomasse parte e fosse consultado ao longo do processo de planejamento participativo, isso somente era permitido nos limites dos parâmetros estabelecidos por uma metodologia do Estado (Lee Van Cott, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995; Blackburn & Holland, 1998; Grey-Molina, 1999; DANIDA, 1998).

A justificativa do governo para fomentar a metodologia do planejamento participativo foi a de que esta privilegiava a demanda social. No entanto, ao definir um conjunto limitado de padrões e estimativas que, excluindo outras alternativas, estimulasse uma agenda voltada sobretudo para o desenvolvimento infra-estrutural e produtivo, ficou bastante claro que o governo estava relutante em renunciar ao controle sobre o planejamento nacional. Em vez de uma esfera de deliberação

---

<sup>6</sup> Ver, também, Grey-Molina *¿Adónde fue la plata de la Participación Popular? La Razón*, 23/1/2003.

democrática sobre a política pública entre as organizações autônomas da sociedade civil e o Estado, a lei convocou certos grupos específicos a engajarem-se numa metodologia definida de participação no que tange a temas de política pública especificada pelo Estado.

Minha própria pesquisa mostra que a formulação dos planos de desenvolvimento municipal estava profundamente influenciada pelos consultores externos pertencentes às *Unidades de Fortalecimento Municipal*, das *Corporações de Desenvolvimento Regional* (CORDES). Esses técnicos ofereciam facilidades e treinamento em metodologias participativas para ajudar a articular necessidades, percepções e prioridades locais. No entanto, os mesmos consultores também deveriam atender às diretrizes do governo no sentido de adequar as demandas locais a um formato padrão a ser apresentado às autoridades departamentais (Blackburn & Holland, 1998: 36). Segundo um relatório da TYPI-DANIDA sobre o Norte do Potosí, “Na maior parte dos casos, existe uma grande diferença entre o que as autoridades municipais e os membros da comunidade consideram necessário” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 30). Em minha pesquisa, o Prefeito Municipal de Santuario de Quillacas, comentou: “O Governo Central parece que sempre tem uma perspectiva diferente da nossa. Tudo faz crer que eles têm sérios problemas para integrar as nossas idéias ao *Plano de Desenvolvimento Departamental*”.

Além dessas e de outras limitações impostas à participação e à descentralização, tanto pelo governo quanto por partidos políticos nacionais, havia claros sinais de permanentes conflitos baseados nas diferenças de cultura e tradição. Embora as Leis tenham proposto um casamento entre a democracia representativa liberal e as estruturas étnicas de base comunitária, as tradições e as formas de organização locais freqüentemente se chocavam com as exigências da Lei e do gabinete governamental (McNeish, 2002).

Do ponto de vista cultural, a principal crítica às *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa* referia-se ao impacto que se considerava que ambas tinham sobre os limites comunitários. Conforme mencionado linhas acima, a criação de novas estruturas de governo local na Bolívia demandava uma mudança na redelimitação física e política dos territórios municipais. Com as reformas, o Estado tentava ocupar todo o território nacional mediante o reconhecimento e a delimitação territorial das jurisdições municipais. Isso buscava solidificar a soberania e a modernização do Estado (Bigenho, 1999). O antigo mapa político e administrativo da Bolívia era bem conhecido por uma série de inconsistências que há muito exigiam correção. No entanto, essa divisão administrativa do país acarretou um grande número de conflitos limítrofes entre as jurisdições municipais. As fronteiras territoriais não constituíam motivo de pressão quando o governo

local não detinha a responsabilidade nem dispunha dos recursos para assistir as áreas marginais. No entanto, agora, que elas contavam com esses fundos, as comunidades locais sentiam-se com mais razão ainda para reclamar e disputar determinadas áreas alegando causas históricas, econômicas e demográficas.

Durante o primeiro ano de vigência das reformas, foi criada a *Comissão Nacional Interministerial de Limites* (CONLIT), cuja incumbência era coordenar os distintos mapas e listas de cinco diferentes ministérios com vista a definir as fronteiras das novas municipalidades e seus cantões. No curso desse processo, surgiu todo tipo de problemas. Segundo os dados, duas municipalidades situavam-se numa área desabitada; três existiam, mas nunca haviam sido oficialmente registradas, embora nelas houvesse ocorrido eleições de forma regular. Muitas comunidades protestaram por haverem sido localizadas numa municipalidade, província ou departamento que não correspondia, ou porque seus limites haviam sido erroneamente desenhados (Ramírez Velarde, 1996: 118). Em 1996, a CONLIT estava tratando de cerca de 100 conflitos limítrofes em todo o país. Algumas dessas demandas referiam-se a exigências não atendidas envolvendo importantes recursos naturais, como gás natural e madeira, que, em termos de arrecadação, poderiam aumentar significativamente o potencial de investimento municipal. No entanto, tampouco era raro encontrar limites municipais, provinciais e até departamentais segmentando territórios étnicos específicos. O corte de territórios e unidades culturais sobre os quais a autoridade era exercida por organizações étnicas pode ter subtraído desses grupos alguma forma de poder conquistada por eles ao longo de todo o processo.

Foi essa experiência de retirada de poder através dos limites que, em 1997, levou pessoas que conheço a fazer comentários como este: “As Leis mostram respeito pelas nossas normas e costumes, e prometem mudança positiva no desenvolvimento local, mas ainda parecem preocupar-se pouco por nossas terras, costumes e cultura”.

## AVANÇANDO?

Seria errado simplesmente colocar num mesmo cesto todas as políticas e processos de democratização e de redução da pobreza, qualificando-os como um fracasso e uma dificuldade tão-somente da Bolívia. Na realidade, isso seria tanto metodologicamente impróprio quanto logisticamente impossível para caracterizar de maneira abrangente o que estava ocorrendo em contextos tão imensamente diferenciados dos pontos de vista histórico, político, social e econômico. Mesmo dentro da própria Bolívia, existe certa variação entre regiões e áreas culturais no sentido de que distintas políticas têm sido vivenciadas e

causado impacto<sup>7</sup>. Isso posto, notam-se claras ressonâncias, no caso da Bolívia, dos conflitos sociais e bloqueios à formulação de políticas vistas em outras partes da América Latina e do Caribe. Nesse sentido, considero que tais semelhanças vêm das origens, intenções e conteúdos similares das reformas no Continente. Afirmando também que essas similaridades decorrem da forma em que os debates sobre democracia e desenvolvimento são seriamente limitados pela raramente questionada hegemonia política do liberalismo de mercado. Embora existam algumas exceções, esse paradigma continua a impor restrições a um conteúdo aceitável – e, portanto, a uma política aceitável – na Bolívia e nos demais países latino-americanos.

Também aqui, minha pesquisa sobre Participação Popular e Descentralização Administrativa serve para demonstrar essas afirmações. A Participação Popular e a Descentralização são amplamente festejadas como respostas institucionais aos desafios do regionalismo econômico, da governança, do planejamento do desenvolvimento e da distribuição e equilíbrio de poder. Como tais, representam os princípios centrais da estratégia nacional de redução da pobreza e democratização. Durante os anos 80 do século XX e o início da década de 1990, um grande número de governos latino-americanos adotou esquemas de descentralização administrativa do Estado e de desenvolvimento participativo (Quadro 2).

A participação popular e a descentralização implicam a abertura de novos canais de comunicação entre as populações locais e os respectivos Estados centrais. Um número maior de pessoas, incluindo grupos anteriormente invisíveis do ponto de vista político, como as mulheres e os pobres, tem acesso às estruturas locais de poder, o que antes era negado. Os governos, assim como as entidades que apoiam programas e que atuam nos círculos não governamentais, respaldam a descentralização administrativa no sentido de elevar tanto a eficiência quanto a responsabilidade das instituições governamentais. Embora reivindicando a natureza interna da respectiva reforma, os governos nacionais na verdade aprendem entre si a incluir a participação popular como ingrediente necessário de seu processo de descentralização (Martinez, 1996). Enquanto esse aprendizado parece originar-se domesticamente na maioria dos países, é inegável a influência da economia e das organizações internacionais, como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, sobre as nações

---

7 Segundo entrevistas que fiz a Alcides Valdillo, Diretor de Fortalecimento Municipal junto à SNPP, e David Teuchsnieder, do Banco Mundial, áreas como Santa Cruz e Tarija, na planície boliviana, foram descritas como muito mais promissoras e livres de problemas do que o Altiplano. As municipalidades são maiores, razão pelas quais, em termos de *per capita*, recebem recursos financeiros mais substanciais para investir em administração e desenvolvimento. As estruturas de poder indígenas nessas áreas foram consideradas mais facilmente identificáveis, e suas lideranças locais mais dispostas a comprometer-se e ouvir o que o Estado oferecia.

Quadro 2.  
Tabela Comparativa sobre Participação Popular e Descentralização  
em países latino-americanos (baseado em Martínez, 1996:114)

	Países Latino-Americanos					
	Peru	Equador	Colômbia	Venezuela	México	Bolívia
<b>Data adoção</b>	1984	1978 1983	1982 (1986)	1978	1983	1994
<b>Governo</b>	Belaúnde T. Alán García	J.Roldos F.Cordero	Birigilio del Barco	Herrera Campins	Miguel de la Madrid	G. Sánchez de Losada
<b>Orgs. Int.</b>	INEP-PNUD	PNUD	CINEP/PNUD	OAS	ONU	PNUD
<b>Novas Org.</b>	Diálogo Rimanacuy	Comités Participat.	PEZ,TZ,JAZ, CAPACA, CIPACU	Assoc. Territoriais	Deleg. de Conselhos Moradores	OTBs, CVs, SNPP
<b>Objetivos</b>	Des. Reg. Descentr.	Desenv. Treinam. Bem-estar social	Desenv. Descentr	Planej. Des. Soc	Plan. Des. Probl. Urb.	Des. local Descentr. Saúde, Educação
<b>Recursos</b>	Rec. Munic. % PIB	2% PIB	50% PIB	Inv. em Planos	Transf. Rec. p/ Municip.	Finanças Munic. 20% PIB
<b>Localiz.</b>	Municip	Min. Trab., AME CONADE	Munic.	Munic.	Munic. Empr. Públicas	Municip.

que têm dado continuidade a seus programas de participação popular e descentralização (Palma Caravajal, 1995; Montano, 1996; Ospina, 1997). Na Bolívia, o Banco Mundial tinha um interesse chave no avanço da legislação rumo à reforma de governo local, ao financiamento de sua implementação e ao projeto de planejamento participativo. Na América Latina, os programas de participação popular e descentralização não obedeceram apenas a uma disposição política regional, mas, em grande medida, fizeram parte de um processo de ajuste estrutural sob o comando e com o suporte da comunidade internacional representada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995; Martinez, 1996; Caravajal, 1995; Stiefel e Pearce, 1982). A Municipalidade, herança da estrutura centralizada do Estado napoleônico, presente em muitos países da região, seria reformulada e passaria a desempenhar um papel chave na maior parte dos novos programas de descentralização administrativa (Nickson, 1997).

Com vista a fazer as estruturas de governo e as instituições locais funcionarem democraticamente, a descentralização implica a implantação – ou a reforma – de um sistema de comunicação institucional entre representantes localmente eleitos e sociedade civil/Estado. No marco dos sistemas antes politicamente frágeis ou marginalizados, setores da população são ostensivamente agraciados com mecanismos cujos objetivos são arejar sua visão e influenciar os processos de tomada de decisão em nível local. Pelo menos no caso da América Latina, isso implica ademais a descentralização de elevadas somas de recursos, tanto técnicos quanto financeiros, ao nível do governo local (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995). Às instituições locais recentemente criadas e legalmente elevadas ao poder garante-se um papel na direção e supervisão das finanças recentemente disponíveis.

### “GOVERNAMENTALIDADE” E MENTALIDADE DE GOVERNO

Conforme sabemos por experiências no Brasil – por exemplo, em Porto Alegre (Abers, 2000; Chávez Miños, 2002), bem como através de relatórios de outros campos, como Juchitán, no México (Rubin, 1997) –, existem exemplos da “boa prática” de participação popular e descentralização administrativa. No entanto, apesar da maneira como essas experiências positivas têm sido tomadas por muitos governos, assim como por organizações internacionais e agências de desenvolvimento de além mar, como justificativa e base para suas políticas, a pesquisa multidisciplinar a que se tem acesso atualmente demonstra que esses exemplos de boa prática constituem exceções à regra (Crook & Manor, 1998; Stiefel e Wolfe, 1998; Martínez, 1996). Martínez, por exemplo, afirma que concorda com Ojeda Lautaro (1988: 80) em que, embora ajudem a manter a estabilidade do sistema governamental, os programas de participação popular “são concebidos sem a participação dos interessados, sem sua boa vontade ou concordância. Raramente eles (os governos) levam em conta os calendários e os ritmos locais, ou, menos ainda, as culturas específicas da população; a regra é recorrer a planos e normas impostos e alheios aos processos concretos que fazem parte da realidade” (Martínez, 1996: 73). A pesquisa revela que, embora a linguagem da descentralização e da participação popular possa mostrar-se radical como mecanismo de democracia e desenvolvimento, na prática, o propósito dos governos e das elites, ao abrirem o sistema político à “sociedade civil”, raramente vai além da retórica. Na realidade, a impressão é a de que os governos e as elites locais sentem-se compelidos a implantar reformas democráticas, tanto de índole social como econômica, em resposta às pressões nacionais. Reformas, essas, que eles não somente não estão interessados em levar adiante, do mesmo modo como são incapazes de permitir que novas estruturas atuem li-

vemente. Segundo Stiefel e Wolfe (1998: 226), “os poucos projetos nos quais a participação do povo foi buscada e adotada com sucesso são, quase sem exceções, ‘acidentes’ [...], normalmente devido aos ingentes esforços de um ou alguns poucos indivíduos engajados na organização do ‘grupo alvo’, não sendo, portanto, resultado de nenhuma diretriz planejada pela organização”.

Escudando-se no medo do “desperdício”, do “mau gerenciamento” e da “corrupção” como motivos para intervir, os processos de descentralização e de participação popular são freqüentemente usados como instrumentos para o restabelecimento do controle centralizado. No interesse da soberania e da governabilidade, normas rígidas e numerosas formas de controle mútuo entre órgãos governamentais são postas em prática e reforçadas com vista a garantir que a participação popular aconteça num ambiente controlado e permanentemente monitorado. Nesse processo, os sistemas informais locais de pensamento, organização e autoridade são redesenhados de maneira a adequá-los aos ditames oficiais – todos são localmente manipulados e/ou resistentes. Na realidade, embora a linguagem política usada para implantar os programas de descentralização e participação popular possa referir-se ao respeito à cultura e à organização local, a necessidade, que o governo geralmente sente, de definir um sistema padronizado para toda a população dificulta, quando não impede, essa sensibilidade<sup>8</sup>. Conforme Juan González (2000: 3) escreveu sobre a Colômbia, “apesar da retórica política muitas vezes usada por trás do discurso sobre democracia participativa e desenvolvimento no país, foi a abordagem administrativa que se tornou dominante”. Ou seja, o ideal da lógica formalizada e formalizante do governo – “a submissão da oportunidade” – pouco difere do que tem sido aplicado por governos “modernos”, desde meados do século XIX (Scott, 1998; Hacking, 1990; Foucault, 1991).

Em muitos sentidos, a lógica e a prática do governo, ou, melhor dito, do poder, não foram mudadas pelos processos de descentralização e participação popular implantados ao longo da última década. De fato, mesmo que mudanças legais ensejem futuras aberturas políticas reais, ter-se-ia a impressão de que isso não seria suficiente, no presente clima internacional de política neoliberal e globalização, para respaldar a legitimação duradoura do *status quo*. A Bolívia oferece muitas evidências que sugerem que a descentralização e a participação popular se difundiram devido ao apoio de que são alvo, tanto do sistema político mundial (ONU, ONGs internacionais) quanto das instituições financeiras do

---

<sup>8</sup> Embora a ênfase na padronização dos direitos individuais ocorra particularmente nos países de democracia liberal, ela é ainda mais forte no caso de nações que ainda ostentam governos autoritários.

mesmo âmbito (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, etc.). Em muitos dos países em que foram aplicados os Programas de Ajuste Estrutural (PAEs), ou nos quais os empréstimos internacionais para o desenvolvimento tornaram-se importantes – todas as nações mencionadas, exceto a Índia –, o estágio seguinte das condições impostas tem sido a ênfase na reforma governamental (Stiefel & Wolfe, 1994).

No rastro das crises econômicas que, na década de 1980, atingiram a América Latina e outras partes do mundo, muitas organizações internacionais começaram a estimular um pacote de reformas em todo o planeta, enfaticamente relacionadas tanto ao campo econômico quanto à arena política, em obediência à preocupação com a “governabilidade”, ou seja, nos termos daquelas entidades, as condições de “governança” necessárias à criação de uma economia de mercado estável (Stiefel & Wolfe, 1998). No marco dessa nova política de governança, destaca-se, de forma profundamente divulgada, a instalação de governos democráticos, “com ênfase em eleições livres e regulares, registro universal de eleitores, multipartidarismo, independência do judiciário, direitos constitucionais aos cidadãos, seja individualmente, seja em termos de minorias e grupos marginalizados, além de uma imprensa independente e livre” (Webster & Engeberg-Pedersen, 2000: 2). No entanto, enquanto a ênfase na democracia se fortalece entre as organizações internacionais, por trás do cumprimento das demandas técnicas, nota-se pouca ou nenhuma preocupação com o impacto que as reformas exercem sobre as populações, ou seja, se tais medidas têm realmente feito, ou não, a diferença no sentido de garantir mais poder às comunidades antes marginalizadas. Não tem havido interesse quanto ao atual impacto sobre as relações sociais de poder no marco de cada país. Na verdade, no que tange aos programas de descentralização e participação popular, simplesmente supõe-se que a implantação daqueles já é suficiente para garantir resultados democráticos (Mohan & Stokke, 2000; Törnquist, 1999).

Dadas as crescentes e óbvias limitações da política internacional, que se baseia em mecanismos de reestruturação, como a descentralização e a participação popular, para criar um governo democrático, vários especialistas em desenvolvimento começam a indagar por que uma política tão frágil tem sido tão ampla e passivamente aceita (Stiefel & Wolfe, 1994; James, 1999; Nelson & Wright, 1995). Alguns analistas argumentam que uma das principais razões dessa política ter sido acatada com tão poucas críticas reside na falta de “clareza conceitual no próprio campo do desenvolvimento”. Realmente, conforme Wendy James (1999: 13) adverte, parece “haver um clima lingüístico que perpassa o tema e que pode dificultar a percepção da diferença entre defesa e análise, ou mesmo a visão clara do que está sendo defendido”. O resultado da reforma é tão ambíguo porque as próprias metas

e intenções dos especialistas em desenvolvimento e dos reformadores do governo são freqüentemente ambíguas. Termos como “participação”, “mobilização”, “animação”, “desenvolvimento autoconfiante”, “diálogo”, etc., são usados no inter-relacionamento entre os governos e as organizações que os apóiam nesse esforço. Alguns autores sustentam que a confusão conceitual serve a um propósito: o de permitir que os governos e as organizações internacionais limitem-se, quando convém, à proclamação e à defesa da participação, sem a necessidade de entrar em detalhes sobre as implicações, os aspectos políticos e, por conseguinte, as conseqüências da participação em termos de poder (Stiefel e Wolfe, 1998).

Contrapondo-se a essa observação, ou complementando-a, outros pesquisadores consideram que a razão pela qual os projetos financiados pelo Estado, relativos ao desenvolvimento participativo e à descentralização administrativa, apresentam resultados tão ambíguos reside na forma em que suas idéias são adotadas na prática atual do desenvolvimento. Observando as trajetórias separadas da participação e da descentralização, não resta dúvida de que ambas têm suas raízes no debate e nas idéias radicais da *praxis* do desenvolvimento no final da década de 1970 e nos anos 80 do século passado. No entanto, sem negar a importância de correntes do desenvolvimento, como a “Pesquisa da Ação Participativa” e a “Avaliação Rural Participativa”, em sua qualidade de metodologias básicas, a explosão do interesse do Estado em apoiar o desenvolvimento participativo e a descentralização administrativa, em anos recentes, deve ser diretamente relacionada ao novo clima em termos de governança da economia mundial (Stiefel & Wolfe, 1998; Nelson & Wright, 1995).

A apropriação do desenvolvimento participativo e da descentralização administrativa por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, como meio para amenizar suas atividades econômicas, explica, em grande medida, por que tantos países as citam como elementos da política nacional de desenvolvimento. Realmente, do mesmo modo que a apropriação, pelo Banco Mundial, dessas idéias de desenvolvimento explica por que a tendência de patrocínio estatal a esse tipo de políticas de desenvolvimento está tão difundida, também dá pistas do porquê as atuais implementações da participação popular diferem tanto da maneira como são entendidas em círculos não governamentais de abordagem mais radical do desenvolvimento. Enquanto os antigos teóricos do desenvolvimento apoiavam as estratégias de descentralização como mecanismos de redistribuição de poder, o Banco as adotava simplesmente como meio de direcionar e cortar custos da administração governamental. Embora os teóricos do desenvolvimento e o Banco apoiassem o desenvolvimento participativo como um meio de estimular a auto-suficiência das comunidades locais, existe uma di-

ferença crucial entre o pensamento daqueles e deste. Além de apoiar financeiramente a concepção técnica e a implementação de esquemas de desenvolvimento participativo e descentralização, o Banco não estava, de modo algum, interessado em cobrir os custos das ações rumo à auto-suficiência. Essa tarefa recairia sobre os ombros das próprias comunidades locais.

Quando da implantação da política do Banco Mundial com vista ao desenvolvimento participativo e à descentralização, ficou claro um pressuposto ideológico quanto ao papel e à responsabilidade dos indivíduos. Considero que esse pensamento, baseado no mercado, também forneceu a base para a maior parte das políticas governamentais e do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento, ao longo da última década. Aí estão fincadas as raízes de boa parcela dos passes de mágica a que me refiro. Individualmente, os cidadãos são livres para agir no âmbito de uma sociedade e um mercado em que o Estado é onipresente apenas para garantir que a competição entre esses indivíduos se dê livremente, sem freios (Burchell; Gorden & Miller, 1991: 119). Essa é uma noção bastante diferente das idéias socialistas e comunitárias dos acadêmicos envolvidos nas discussões em torno desses tipos de desenvolvimento. Aqui, as palavras operacionais são “depositário” e “transformador”. Trata-se, conforme sugere Robert Chambers (1994), de idéias tomadas por empréstimo ao gerenciamento organizacional norte-americano, que enfatizam ‘descentralização, confiança, rápida adaptação, avanço e diversidade’. Chama a atenção o fato de o entendimento do Banco quanto à auto-suficiência parecer apontar também para uma idéia de individualismo liberal disciplinado, favorecido pelos neoconservadores. Aqui, testemunhamos “a múltipla responsabilização dos indivíduos, famílias, lares e comunidades quanto aos próprios riscos” (Dean, 1999: 165).

Mediante a prática política, o Banco Mundial e os governos que o apóiam pretendem criar um novo tipo de sujeito, ou seja, um indivíduo auto-suficiente e responsável pela sua automelhoria (Shore e Wright, 1994). Nesse contexto, a idéia combina com a análise sobre o “liberalismo avançado”, feita por Nikolas Rose, segundo a qual o objetivo é “governar sem governar a *sociedade*, o que equivale a dizer governar através das escolhas regulamentadas e mensuráveis dos agentes autônomos: cidadãos, pais, empregados, investidores” (Rose, 1999: 298). De forma similar às associações de inquilinos na Grã Bretanha da década de 1980, considera-se que são as pessoas, mais do que os profissionais treinados, as detentoras dos requisitos necessários e dos conhecimentos indispensáveis à melhoria da “própria qualidade de vida” (Hyatt, 1997: 218). Na realidade, tal como nesse caso, a “pobreza”, para o novo sujeito, “não está representada como um problema social, mas como uma nova possibilidade de os indivíduos pobres experimentarem galgar degraus de poder mediante a realização do autogerenciamento” (*Ibid*: 219).

Sob a lógica do “novo gerenciamento público”, o Estado atua apenas na criação das condições de auto-realização de seus cidadãos. Segundo esse novo plano, os especialistas já não agem como funcionários diretos de um Estado “social”. Em vez disso, seu papel é o de provedores competitivos de informação e conhecimento, atitudes de risco que permitem que os indivíduos e suas comunidades conduzam suas vidas de forma autônoma. Nas palavras de Nikolas Rose (1999: 147), “eles os orientam nas técnicas de autogoverno, tal como nas consultorias privadas e nas operações de treinamento. Eles fornecem a informação que permitirá ao Estado, ao consumidor ou a outras partes – dentre elas, as agências reguladoras –, avaliar e auditar o desempenho dessas agências *quasi*-autônomas e, portanto, manejá-las. Eles identificam os indivíduos incapazes de governar, tentando reengajá-los e treinando-os rumo ao sentido de bem-estar no trabalho – ou gerenciando sua exclusão – do encarceramento e reavaliação do bem-estar”.

Coadunando-se com essa postura, a participação popular e a descentralização podem englobar elementos que, no marco da atual discussão das ciências sociais em torno da ‘governamentalidade’, são denominados de “tecnologias de agência”, isto é, as estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais as autoridades habilitam programas de governo (Barry; Osborne & Rose, 1996). Ou o que Michel Foucault (1991), de modo simples, mas obtuso, chamou de “conduta da conduta”. Ao discutir as tarefas e os atributos do liberalismo avançado, Mitchell Dean cita duas tecnologias de princípio: a primeira situa a proliferação extrajudicial e *quasi*-judicial do contrato evidenciado na “terceirização” de serviços públicos a agências privadas ou comunitárias, acordos feitos por desempregados, contratos de ensino-aprendizagem de crianças, contratos de desempenho entre ministérios e servidores públicos seniores, contratos empresariais, etc. (Dean, 1999). A segunda tecnologia abarca as “tecnologias de cidadania”, as variadas técnicas de auto-estima, de exercício de poder, assim como de consultorias e negociação, usadas em atividades as mais diversas, quais sejam: o desenvolvimento comunitário, os estudos de impacto social e ambiental, as campanhas de promoção da saúde, o ensino, o policiamento comunitário e o combate aos distintos tipos de dependência (Dean, 1999). Segundo as palavras de Dean (1999: 168), essas tecnologias entram em cena “quando certos indivíduos, grupos ou comunidades tornam-se [...] populações [...] consideradas de alto risco [...] As vítimas do crime, os fumantes, os cidadãos alvo de abuso, os homossexuais, os usuários de drogas injetáveis, os desempregados, os povos indígenas, todos são objeto dessas tecnologias de agência, que buscam transformar seu status, torná-los cidadãos ativos, capazes de, seja como indivíduos, seja como comunidade, administrar os próprios riscos”.

Nesta sociedade, o governo parece mais facilitador e mais disposto a ceder poder, porém é, ao mesmo tempo, mais disciplinador, rigoroso e punitivo. O governo desempenha menos um papel de direção direta e distributiva, e atua mais de maneira coordenadora, arbitrária e preventiva.

No sentido de estimular a governança e o gerenciamento de “risco” (Beck, 1992), a participação popular e a descentralização apóiam a idéia de concessão de poder. No entanto, esta tem sido esvaziada ou “despolitizada” para dar lugar a algo bastante diferente da concepção de repartição de poder e aumento da participação política. As estruturas de poder existentes são ignoradas, e a concessão de poder, entendida principalmente no sentido de se ter um lugar, uma voz no marco do sistema administrativo ou gerencial. *O empowerment*, nas palavras de Wendy James (1999: 14):

“parece implicar agora um pouco mais de presença do que de responsabilidade concedida de cima para baixo, ou do centro, com vista a monitorar os que se situam abaixo ou por trás, e em cujas atividades o indivíduo tem que ser levado em conta. Dá a impressão de que a pessoa recebe esse poder para assumir uma pequena fatia de responsabilidade gerencial e de poder de decisão, porém o atual sentido do termo não parece exercer nenhum controle direto dos recursos ou da possibilidade de unir-se a outros de igual nível na estrutura, com a possibilidade de barganhar coletivamente com o poder central”.

## CONCLUSÕES

Em termos de política de mudança, as aparências podem realmente ser decepcionantes. A maior parte da literatura sobre o desenvolvimento, do mesmo modo que os programas que ela legitima, parte de uma concepção específica de participação política que levaria ao poder emancipador de comunidades e pessoas no processo de desenvolvimento. Isso implica que as populações pobres marginalizadas são capazes de, por si sós, alcançá-lo. Para tanto, precisam apenas de um financiamento inicial e assistência técnica para caminhar com os próprios pés. “Ajude-os a se ajudarem”. No entanto, essa não é a trilha percorrida pelas reformas. Na prática, os governos que buscam o desenvolvimento e legislam sobre o assunto questionam o conhecimento e a capacidade do povo de se auto-ajudar. As populações locais desenvolveram complexas formas de organização, e têm sobrevivido apesar dos percalços naturais, enquanto ignoram os governos. Devido a que as populações locais são consideradas pelos governantes como carentes de capacidade e de suficiente nível de consciência para promover, por si mesmas, as

mudanças sociais, elas são preparadas para participar do processo de desenvolvimento através das estruturas de participação institucionalmente controladas. Em minha opinião, essa contradição é o que possibilita os passes de mágica que se observam na grande maioria dos planos criados pelo Estado para a democratização local e a redução da pobreza na América Latina.

Ao negar a capacidade de diligência e a consciência do povo em relação aos problemas que o afetam, os programas estatais relativos à democratização e à pobreza quase sempre negligenciam a questão do poder. Contrastando com a retórica da concessão desse poder, a base real das idéias de responsabilização do indivíduo anula a capacidade de as pessoas questionarem ou procurarem transformar as estruturas de poder vigentes. As contradições – ou passes de mágica – podem ser óbvias para as pessoas que afetam, mas, em razão de sua natureza politicamente tácita, dificultam imensamente a discussão aberta de alternativas. Realmente, através das estruturas de participação e de governo instituídas por aquelas contradições, são dadas novas justificativas e razões da existência dos mecanismos de poder estabelecidos. Como resultado, também continuam imutáveis as classes e os preconceitos étnicos no marco da engrenagem institucional do Estado.

Na Bolívia, país de grandes necessidades e de um Estado historicamente fraco, as contradições dos programas de democratização e de redução da pobreza deram origem a uma mistura explosiva. Como resultado da falta de vontade política de ouvir e da evidência do verdadeiro interesse do governo central de expandir sua ação e favorecer os investidores estrangeiros, as comunidades locais têm poucas razões para acreditar nas promessas dos partidos políticos estabelecidos. Sistemáticamente iludidas pelas políticas governamentais e sem contar com nenhum canal real de expressão de suas necessidades e reivindicações, as populações bolivianas locais retraíram-se, voltando-se para suas tradições e sua experiência histórica em busca dos próprios meios de expressão e ação. Em alguns casos, isso possibilitou a adoção de uma retórica política baseada na memória histórica de antigos conflitos étnicos. Em outros, inspirou a criação de novos partidos políticos que mesclam idéias modernas de justiça e de governança com símbolos e interesses étnicos. Esse pode ser um processo positivo. Contudo, os fatos ocorridos em anos recentes e o tom freqüentemente racista da linguagem dos líderes políticos remetem-nos à polarização étnica e classista naquele país. E fazem-nos lembrar que os acontecimentos locais estão intimamente ligados a interesses externos mais poderosos e por eles governados.

## BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Londres: Lynne Rienner).
- Arias Duran, I. (1996) *El Proceso Social de la Participacion Popular: Problemas y potencialidades* (La Paz: SEP).
- Barry, A.; Osborne, T. and Rose, N. (eds.) (1996) *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and the rationalities of government* (Londres: UCL Press).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Booth, D.; Clisby, and Widmark C. (1996) *Empowering the Poor through Institutional Reform: An Initial Appraisal of the Bolivian Experience*. Working Paper 32 ed., Department of Anthropology (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Booth, D.; Clisby & Widmark C. (1997) *Democratising the State in Rural Bolivia*. *Development Studies Unit* (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Bigenho, M. (1999) "Sensing locality in Yura: rituals of carnival and of the Bolivian state", in *American Ethnologist* 26, No. 4, 957-980.
- Blackburn, James and Holland, Jeremy (1998) *Who Changes?: Institutionalizing participation in development*. Intermediate Technology Development Group.
- Burchell, G., Gorden. C & Miller, P. (eds.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Calderón Gutiérrez, F. (2002) *Informe de Desarrollo Humano* (Bolivia: UNDP).
- Calla Ortega, R.; Peres Arenas, J.A. (1995) *Estudio de Coleccion de Datos para la Eventual Programa de Apoyo de DANIDA a las Pueblos Indigenas y Municipios en el Departamento de Potosi*.
- Caravajal, E.P. (1995) "Decentralization and democracy: the new Latin American municipality", in *CEPAL*, 55, 39-53.
- Chambers, R. (1994) *Paradigm shifts and the practice of participatory research and development* (Brighton: IDS).
- Chavez Miño D. (2002) "Porte Alegre, Brazil: A new, sustainable model of participatory and democratic governance". Trabalho apresentado no *Local Politics and Democracy Conference*.
- Crook, R.C. & Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- DANIDA (1998) *Sector Programme: Support to Indigenous Peoples. Popular Participation and Decentralization, Bolivia* (Copenhagen: Ministério dos Negócios Estrangeiros).

- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Londres: Sage).
- Foucault, M. (1991) "Governmentality", in Burchell, G.; Gordon, C.; & Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Gray Molina, G. (1999) "Poverty and assets in Bolivia: What role does social capital play?", in *Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 263.
- Gonzalez, J.M. (2000) "State-led Experiments in Participatory Development in Colombia: A Path Towards an 'Alternative' Development?". Trabalho apresentado no *Local Politics and Development Workshop 2001*.
- Hacking, I. (1990) *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hernani, W. (2002) "Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia", in *INE*, No. 1, La Paz.
- Hyatt, S.B (1997) "Poverty in a 'post-welfare' landscape: Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great Britain", in Shore, C. & Wright, D (eds.) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- Jansen, I. (1999) "Folkelig mobilisering mot demokratisk deltagelse?" Hovedfag Thesis, Universidade de Oslo.
- James, W. (1999) "Empowering Ambiguities", in Cheater, A. *The Anthropology of Power* (Londres: Routledge).
- Jepperson, A.M. (1998) "The Power to Name and Rename: Decentralization, Popular Participation and Social Movements in Bolivia". Paper apresentado no *Lorpa IV Workshop* (Copenhagen: Centre for Development Research).
- Kuafman, M. (ed.) (1997) *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life* (Londres: Zed Books).
- Larpa, F. (2002) *Pobreza en Bolivia 1999 y 2001* (UDAPE: La Paz).
- Lee Van Cott, D. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Martinez, Jose A. (1996) *Municipios y participacion popular en America Latina: un modelo de desarrollo* (La Paz: IAF/SEMILLA/CEBIAE).
- McNeish, J. (2002) "Globalisation and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia", in *The Journal of Peasant Studies*, Vol 29, No. 3/4, April/July (Londres – Nova Iorque: Frank Cass).
- McNeish, J. (2001) "Pueblo Chico, Infierno Grande: Globalization and the Politics of Participation in Highland Bolivia", *Tese de Doutorado*, Universidade de Londres.

- Moe, J. (1997) *Implementing Bolivia's Law on Popular Participation and Administrative Decentralization: Progress and Challenges* (Washington: IADB).
- Mohan, G. and Stokke, K. (1999) "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", in *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2.
- Nelson, N. and Wright, S. (1995) *Power and Participatory Development: Theory and Practice* (Londres: Intermediate Technology).
- Nickson, R.A. (1997) *Local Government in Latin America* (Nova Iorque: Lynne Reiner Publications).
- Ojeda Lautero, S. (1988) *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador* (Quito: ILDIS).
- Ospina, C.M. (ed.) (1997) *Procesos y Tendencias de la Descentralización en Colombia* (Bogotá: Fundación Universidad Central).
- Ramírez Velarde, L.F. (1996) *Recuperación de la Conciencia Territorial* (La Paz: SEP).
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rubin, J.W. (1997) *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitan, Mexico* (Durham e Londres: Duke University Press).
- Scott, James (1998) *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed* (Yale University Press).
- Shore, C. and Wright, S. (1997) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- SNPP (1996) *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano).
- Stiefel, M. and Pearce, A. (1982) "UNRISD's Popular Participation Programme. An inquiry into power, conflict and social change", in *Assignment Children*, No. 59/60.
- Stiefel, M.; Wolfe, M. (1998) *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* (UNRISD).
- Tandler, J. (1999) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Taussig, M. (1997) *The Magic of the State* (Nova Iorque e Londres: Routledge).
- Ticehurst, S. (1998) "Social policy and participation in Latin America: the Bolivian Experiment", in *Development in Practice*, Vol. 8, No. 3.
- Törnquist, O. (1999) *Politics and Development: A Critical Introduction* (Londres: Sage).
- UNDP (2002) *Bolivia: Progress on the Millennium Development Goals – Second Report* (Nova Iorque: UNDP).
- Webster, N. & Engberg-Pedersen, L. (2002) *In the Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty reduction* (Londres: Zed Books).

lavras, os Fundos Sociais (FSs) funcionaram como um antídoto temporário contra o impacto adverso que os Programas de Ajuste Estrutural provocaram sobre os pobres. Os FSs implementaram um elenco de possíveis projetos com financiamentos disponíveis para as comunidades. Esse conjunto incluía projetos de infra-estrutura social (construção de escolas, postos de saúde, estradas e perfuração de poços). Esses FSs eram administrados por unidades semi-autônomas ou agências desvinculadas das linhas de ação ministeriais.

No entanto, rapidamente passaram a fazer parte de uma estratégia mais ampla. Os FSs deslocaram seu foco de atenção para as questões do desenvolvimento de longo prazo de interesse da comunidade, a capacidade de construção e de auto-ajuda em nível comunitário e, mais recentemente, no patamar do governo local. Em torno do ano 2000, o Banco Mundial havia apoiado projetos de FS em mais de 50 países, com investimentos superiores a US\$ 3 bilhões de recursos próprios, suplementados por um adicional de US\$ 3 bilhões de outras fontes (Chase e Sherburne-Benz, 2001).

Este capítulo enfoca os dois FSs mais volumosos na África Subsaariana: o Fundo de Investimento Social em Zâmbia (ZAMSIF) e o Fundo de Ação Social da Tanzânia (FASTA).

## PONTOS DE PARTIDA TEÓRICOS

Em primeiro lugar, deveríamos partir da crítica seminal de Judith Tandler aos FSs (Tandler, 2000), cuja conclusão é a de que aqueles não apresentam nenhum impacto positivo, devidamente documentado, sobre a pobreza. Em lugar das funções socioeconômicas, os FSs cumprem certos papéis político-ideológicos, processo que, neste capítulo, denomina-se *clientelismo tecnocrático*. Os FSs reproduzem, por um lado, as relações clientelistas entre o doador (Banco Mundial), os tecnocratas e os governos beneficiados, e, por outro, entre os políticos e suas bases eleitorais nas nações receptoras. Como consequência, as estruturas governamentais democráticas, particularmente em nível local, são enfraquecidas. No entanto, a evidência empírica a que chega Tandler limitou-se à América Latina e à “primeira geração” dos FSs, antes do ano 2000. Uma segunda geração desses FSs começou a ser operacionalizada após aquele ano. Estas últimas caracterizam-se por serem parte de uma estratégia mais abrangente de redução da pobreza baseada no cancelamento da dívida – iniciativa de amplo diálogo com a sociedade civil nos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAE) – e *Propostas Estratégicas de Redução da Pobreza* (PERP). Caberia indagar: aplicam-se as conclusões de Tandler a contextos diferentes, como o da “segunda geração” dos FSs na África?

Em segundo lugar, precisamos comprovar a afirmação do Banco Mundial de que “uma vez que os fundos sociais dispõem de mecanis-

mos flexíveis e financeiramente inovadores, apresentam distintos aspectos e objetivos, dependendo do contexto em que forem implementados” (Chase e Sherburne-Benz, 2001). Se esta declaração for verdadeira, ela implica um duro golpe à conclusão básica contida na crítica de Tendler. Essa autora afirma que os FSs estão manietados pela concepção tecnocrático-economicista do “tamanho único”. Em que medida o contexto local influencia as características e o funcionamento de estruturas implantadas e financiadas por entidades financiadoras internacionais?

Para responder a esta pergunta, será aplicado um modelo analítico que pode se limitar à abordagem do tipo “tecnocratas-em-ação”. O modelo resultou da inspiração de um professor norueguês pioneiro – Knut Dahl Jacobsen – e seu estudo sobre o papel do especialista na modernização da sociedade agrícola na Noruega (Jacobsen, 1966). O foco dirige-se ao ambiente político-social que “pressionou” a administração pública, assim como às estratégias de ação reativas propostas pelos especialistas – seu modelo de ação. A abordagem pressupõe que os tecnocratas: são inevitavelmente politizados por desempenharem papéis políticos importantes e desfrutam de certa autonomia na definição desses papéis (modelos de ação). Assim, a abordagem é útil à exploração da alegada flexibilidade dos FSs, mesmo que num contexto político local.

A referida abordagem responde à teoria sobre o papel do Estado nos processos de transformação socioeconômica, desenvolvida por Peter Evans. A teoria sustenta que os tecnocratas oficiais podem contribuir para uma mudança efetiva sempre que mantenham certa autonomia em relação aos que exercem o poder e compartilhem determinados ideais e projetos transformadores com grupos em busca de mudanças na sociedade. A “autonomia embutida” que daí resulta constitui a principal característica do Estado desenvolvimentista, bem como a necessária, se não suficiente, condição para a mudança socioeconômica (Evans, 1995). Um dos propósitos essenciais deste capítulo é acrescentar a essa teoria que a transformação requer servidores públicos que dominem modelos de ação transformadora ou radical.

O capítulo está estruturado conforme se segue. Primeiro, aprofunda-se a crítica de Tendler sobre os FSs, sugerindo-se o postulado do tecnocrático-clientelismo. Passa-se, então, a expor com mais detalhes a abordagem denominada de tecnocratas-em-ação. Sugerem-se alguns componentes universais dos modelos de ação dos FSs tecnocráticos, incluindo os princípios do *Novo Gerencialismo Público* (NGP). Esta abordagem analítica foi aplicada na análise por país específico da África. Dois deles foram selecionados: Zâmbia, por ter sido o primeiro a adotar os FSs na África Subsaariana; e Tanzânia, que, embora tenha implantado os FSs muito mais tarde, transformou-os rapidamente num componente essencial da estratégia governamental de redução da pobreza.

Os FSs em Zâmbia são objeto de análise empírica, seguida de uma visão comparada com os da Tanzânia. A análise tem como base a pesquisa de campo que enfoca a situação dos FSs em 2003, relacionando-a a dois projetos independentes de pesquisa sobre reforma dos governos locais (Braathen, 2002, 2003)<sup>1</sup>. Foram detectadas diferenças entre os FSs em ambos os países. Os contextos locais influenciam as características e o funcionamento das estruturas implantadas e financiadas por agências financiadoras internacionais. Nas observações finais, tais descobertas são utilizadas para criticar tanto os relatos do Banco Mundial quanto os de Tendler.

## QUESTIONANDO A HISTÓRIA DE SUCESSO

O primeiro estudo em profundidade sobre os FSs, feito pelo Banco Mundial, foi realizado em 2000 (World Bank, 2001), envolvendo seis países: Armênia, Bolívia, Nicarágua, Honduras, Peru e Zâmbia, e enfocando questões financeiras e efeitos econométricos nos níveis residencial e comunitário. O estudo considerou os seguintes aspectos: objetivo (em que medida os recursos do FS beneficiaram os pobres?), impacto (que impacto provocou o FS sobre os itens financiados por ele em nível comunitário, assim como para as famílias dessas comunidades? sustentabilidade (os projetos apoiados pelo FS e destinados à comunidade podem ser considerados sustentáveis? custo-benefício (o custo-benefício dos esforços envidados pela comunidade para conquistar melhorias foi positivo se comparado com outras formas de alcançá-las? O estudo mostrou que os FSs beneficiaram os pobres, provocaram impacto positivo sobre a situação das comunidades e das famílias, apresentaram custo-benefício positivo e se mostraram sustentáveis<sup>2</sup>.

## A CRÍTICA DE TENDLER

Tendler (2000: 114) cotejou essas conclusões num artigo ironicamente intitulado *Why are Social Funds so popular?* (“Por que os Fundos Sociais são tão populares?”): “Diz-se que que eles [os FSs] reduzem a pobreza e o desemprego, e criam serviços e pequenos trabalhos para uma miríade de comunidades pobres de maneira descentralizada, orientada pela demanda, participativa, de baixo custo e despesas fixas”.

---

1 A pesquisa de campo sobre os FSs durou cerca de uma semana em cada país. Entretanto, esse trabalho está incluído em projetos de pesquisa maiores sobre desenvolvimento rural (Zâmbia, 1998-2002) e sobre reforma governamental (Tanzânia 2002-2005), respectivamente. Ambos os projetos foram financiados pela Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento.

2 Notas básicas para a apresentação da *Avaliação do Impacto dos Fundos Sociais do Banco Mundial* em NORAD/MFA, Oslo, 15 de junho de 2001. Ver, também, Chase e Sherburne-Benz, 2001.

Além das queixas relacionadas aos desembolsos fixos dos recursos, Tendler comprovou que nenhuma das demandas favoráveis aos FSs é verdadeira. Na realidade, elas seguem em direção oposta, na medida em que são manejadas pelo doador, determinadas pela capacidade de fornecimento, e sem incluir instrumentos que as tornem descentralizadas ou participativas. Os FSs não produzem impactos sustentáveis visíveis sobre a pobreza. Em vez de apoiar a reforma de longo prazo do setor público, objetivando aperfeiçoar o fornecimento de serviços em prol da pobreza através da transformação essencialmente democrática do Estado e das relações entre aquele e a sociedade, o Banco Mundial parece privilegiar uma estratégia que produz resultados de curto prazo e mais mensuráveis: implantação de serviços “de baixo custo e desembolso fixo”. No entanto, convenientemente invulnerável à crítica baseada em evidências, os FSs desempenham um papel ideológico no estímulo à (auto)estima do Banco Mundial, além de um papel particularmente político-conservador na promoção do *clientelismo tecnocrático*, conforme já citado em linhas anteriores. Os FSs auxiliam as instituições Bretton Woods a vender austeridade e reformas neoliberais aos países aos quais empresta recursos, enquanto presidentes e outras autoridades eleitas consideram esses Fundos como uma bênção sobre suas pretensões eleitorais. Tal qual outros programas similares, administrados de forma discricionária, os FSs constituem excelentes veículos de patrocínio político, na medida em que ajudam lideranças locais a maquiarem as perdas oriundas dos programas ditos austeros. A crítica de Tendler encontra apoio numa pesquisa recente sobre os FSs em Malawi, os quais, de certo modo, levaram à prisão de membros da elite (Bloom *et al.*, 2004).

## A ABORDAGEM TECNOCRATAS-EM-AÇÃO

Embora a crítica de Tendler seja bem-vinda, uma vez que estimula o debate e novas pesquisas, padece do defeito da parcialidade. Sua abordagem é basicamente economicista e incorpora uma racionalidade *a priori* e unitária com relação aos atores principais: os tecnocratas e os políticos. Acredita-se que basta alguém ter um interesse direto em determinado arranjo social, esse arranjo torna-se realidade e, por conseguinte, faz-se o possível para que tal empresa tenha sucesso. Contudo, os interesses desse grupo pode ter sido socialmente construído ao mesmo tempo ou *a posteriori*. Conseqüentemente, é provável que tal prática dê origem a uma multiplicidade de experiências, postulados e interesses claramente percebidos entre os diversos atores.

O desafio reside em captar essa multiplicidade nas práticas e racionalidades. São elas estáticas ou dinâmicas, sólidas ou contestáveis, convergentes ou divergentes? Em que medida um tipo de prática tor-

nou-se hegemônica no âmbito de um grupo de administradores e profissionais do setor público, e por quê?

### OS MODELOS DE AÇÃO DOS TECNOCRATAS

O conceito de modelo de ação implica um meio heurístico de entender as hegemonias tal como são internalizadas e (re)interpretadas por profissionais engajados no serviço público. Ao focar o modelo tecnocratas-em-ação, é mister que observemos como e com quem eles interagem em seus ambientes e sua organização funcional. As políticas e as estruturas de poder no marco do sistema político-administrativo, do mesmo modo que as políticas específicas e estruturas gerenciais na organização do trabalho, podem influenciar o raio de ação dos tecnocratas. Uma vez que se espera dos que sirvam ao público, vale a pena prestar atenção especial a dois tipos de relações: as que se estabelecem com as autoridades políticas e as que dizem respeito à clientela.

Devemos identificar, também, o que os tecnocratas trazem do seu passado quando passam a interagir com políticos e clientes, ou seja, as identidades sociais, os valores técnico-profissionais compartilhados e as influências ideológicas do meio tecnocrático. Tais são os principais componentes de um modelo de ação (Jacobsen, 1966). Essa abordagem apresenta muitas semelhanças com a ênfase que Bourdieu confere ao *habitus* dos atores e a seus “campos” de ação, geralmente permeados de conflitos (Bourdieu, 1977). O modelo de ação é, geralmente, dinâmico, mudando ao longo do tempo como resultado da prática, além de ser freqüentemente contestado por outros atores partidários de modelos distintos, seja no âmbito da organização do trabalho, seja no terreno, mais amplo, da prática. É particularmente importante examinar de que se compõe o modelo de ação, em que medida ele permite a ação coletiva entre os tecnocratas, e até que ponto esses tecnocratas podem reformular suas relações com as autoridades políticas e a clientela à sua própria imagem.

Partindo da análise concreta dos tecnocratas do FS e de seus modelos de ação, devemos distinguir entre:

- uma análise geral de “influência”, reconstruindo as políticas “universais”, as linhas mestras operacionais e os valores profissionais-ideológicos que limitam os tecnocratas e fornecem os elementos básicos aos seus modelos de ação. No caso dos Fundos Sociais, a origem está na direção do Banco Mundial, que se estagnou num discurso “global” sobre boa governança/bom gerenciamento; e
- uma análise específica por país, que enfoque o campo concreto da prática dos atores, em particular o ambiente político, as relações dos tecnocratas dos FSs com as autoridades políticas, as

relações dos tecnocratas com a clientela e o modelo de ação dos tecnocratas e em que medida aquele estimulou a transformação da prática e do ambiente.

## ANÁLISE GERAL DE INFLUÊNCIA

Há dois grupos de idéias que parecem haver influenciado os tecnocratas dos FSs quando, depois do ano 2000, uma “segunda geração” desses Fundos foi implantada. O primeiro grupo resultou da fusão entre os discursos sobre a “Boa Governança” e a “Redução da Pobreza”, em que o Banco Mundial funcionou como instrumento da política de inovação e o processo de fusão. O segundo grupo é uma herança, deixada a partir dos anos de 1990, pelos princípios do *Novo Gerenciamento Público* (NGP) (Braathen e Palmero, 2001).

A Boa Governança e a Redução da Pobreza surgiram, na década de 1990, como temas dominantes nos estudos sobre desenvolvimento e cooperação, comportando-se, no início, como questões parcialmente isoladas uma da outra (Goetz e O'Brien, 1995). Por um lado, considerava-se a “pobreza” como um problema em si mesmo, ignorando-se o fato de que ela resulta da interação entre fatores econômicos, sociais, políticos e outros de índole contextual (Oyen, 1996). Por outro, a “boa governança” referia-se às instituições e relações legalmente estabelecidas e, portanto, às matérias tais como o sistema judiciário, a reforma da administração pública, responsabilidade, democratização, transparência, etc. Desse modo, conforme argumenta Sobhan (1998), foram feitas algumas tentativas de relacionar concretamente essas preocupações com os efeitos do desenvolvimento, em particular, com a redução da pobreza.

No entanto, o Banco Mundial pareceu promover então algumas intervenções importantes nesse debate. Primeiro, aquela entidade fundiu a governança e as questões gerenciais de modo que o NGP se tornasse parte da agenda da “boa governança”. Em segundo lugar, o Banco incluiu essas idéias sobre gerenciamento na agenda internacional da pobreza, conforme consta de publicações como o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/1 (Braathen, 2000). Nesse contexto, os fundos sociais apareceram como uma ferramenta para a ação pública bem governada e a favor dos pobres. Por isso, poderia ser apropriado avaliar em que medida podemos identificar a influência das idéias do NGP sobre os FSs.

O princípio essencial do NGP era satisfazer as necessidades coletivas através do fornecimento efetivo de serviços. Isso foi buscado mediante diversos conjuntos de medidas, a primeira das quais foi o aumento dos poderes discricionários dos administradores estatais, focalizando mais os resultados do que os procedimentos. A segunda foi tornar a provisão dos serviços mais dirigida pela demanda, ou seja, implementar a ação conforme os princípios do mercado ou do *quasi-mer-*

cado. A terceira destacou a ênfase nas parcerias público-privadas (por exemplo, a privatização nos termos do autofinanciamento de certos serviços à iniciativa privada, assim como na maior participação do usuário no planejamento, execução e financiamento dos serviços fornecidos). Os arranjos organizacionais desse complexo emergente baseiam-se nas teorias dirigente/agente, sugerindo uma separação entre a formulação da política (realizada pelos dirigentes), a regulamentação e as operações (realizadas pelos agentes). A principal crítica a esse cenário tem sido a de que ele tende a pôr em segundo plano os eleitos democraticamente e despolitizar a formulação pública das políticas. Isso limita a influência da população aos comitês de usuários locais ou atomizados, enquanto se desestimula a organização dos cidadãos numa sociedade civil de abrangência nacional ou as entidades políticas (Kettl, 1999; Christensen e Laegreid, 2002).

Observando os princípios operacionais básicos dos Fundos Sociais, é fácil notar que eles realmente refletem os princípios básicos do NGP. Tipicamente, os FSs são dirigidos por unidades ou agências semi-autônomas que operam independentemente das linhas dos ministérios – o que é facilitado quando iniciados e financiados pelo Banco Mundial, seu principal dirigente; disponibilizam recursos dos fundos a comunidades ou conselhos municipais, permitindo-lhes escolher, numa relação de possíveis projetos – seja um poço, um posto de saúde, uma escola, um moinho ou a reparação de uma estrada; oferecem o desenho e a implementação de projetos a atores locais e/ou privados, independentemente da mediação regulamentadora do governo; requerem uma contribuição local – comunidade – em torno de elevados 10-15% (Tendler, 2000).

O primeiro princípio apóia as normas do NGP segundo as quais a ampliação dos poderes dos gerentes leva à obtenção de certos resultados. O segundo princípio destaca a provisão de serviços com base na demanda e o desenvolvimento, enquanto que o terceiro e o quarto baseiam-se na veracidade da demanda por serviços e nas “parcerias público-privadas” com raízes na comunidade.

## ANÁLISE ESPECÍFICA POR PAÍS NA ÁFRICA

### O AMBIENTE POLÍTICO

O que muitos reformadores do NGP tendem a ignorar é que as instituições e os mecanismos “modernos” necessários para dar suporte às formas do NGP são demasiado frágeis no contexto político da África. O Estado pós-colonial africano é, de modo geral, muito distinto do Estado ocidental.

Os sistemas administrativos nos Estados pós-coloniais são híbridos, compostos de subsistemas patrimoniais (enfocando a esfera do privado), burocráticos (normas regidas por leis universais) e profissionais (com foco no cliente e nas metas). Segundo Médard (1982, 1995),

podemos definir tais sistemas híbridos como neopatrimoniais. O patrimonialismo na África Subsaariana apresenta os seguintes três aspectos característicos:

- poder e política personalistas em torno dos “grandes homens”;
- ausência de distinção entre o domínio público e o privado. Embora os sistemas legais e administrativos “modernos” sejam assimilados, eles são invadidos ou cooptados pelas esferas privadas dos “grandes homens”. A política torna-se uma espécie de negócio em razão de que são os recursos políticos os que dão acesso aos econômicos. No entanto, a coexistência formal da lógica de ação legal-racional e patrimonial torna o Estado neopatrimonial;
- clientelismo: os “grandes homens” (patronos) podem abusar dos recursos estatais não apenas em proveito próprio, mas também para beneficiar seus principais acólitos, assim como com vista à legitimação política. A política de massas está estruturada em torno de relações clientelistas verticais (Médard, 1995; Bratton e de Walle, 1997; Chabal e Daloz, 1999; Braathen e Orre, 2001).

Quando o subsistema patrimonial é dominante, as reformas relacionadas ao NGP contam com um suporte, em termos de recursos humanos, muito inadequado. Essa condição não pode ser mudada através de meros programas de treinamento e educação (construção de capacidade).

Em segundo lugar, as instituições políticas e sociais que poderiam fiscalizar o sistema patrimonial-administrativo são subdesenvolvidas. Mesmo nos países economicamente mais avançados, o crescente poder discricionário conferido aos administradores estatais, as privatizações e os financiamentos tendem a agravar a corrupção e provocar outros efeitos colaterais (nepotismo, favorecimento, clientelismo e outras práticas patrimoniais) (ver Kettl, 1999). Se isso ocorre no mundo “desenvolvido”, o que esperar das reformas relacionadas ao NGP nos países “em desenvolvimento”? Particularmente na África, as instâncias democraticamente eleitas são frágeis, de modo que seu controle sobre a administração através de mecanismos de fiscalização é, no melhor dos casos, limitado.

Nesse contexto africano, dois aspectos cruciais do papel dos tecnocratas precisam ser esclarecidos. Primeiro, há que saber em que medida eles conseguem proteger sua prática profissional da interferência indevida dos legisladores personalistas. Trata-se de uma questão de autonomia técnica. Segundo, é preciso determinar em que medida eles podem transcender as práticas clientelistas dos “grandes homens”, tanto no plano nacional quanto na esfera local. Em outras palavras, como os tecnocratas estruturam sua inclusão no sistema. A pergunta é: eles servem às estruturas democráticas dos pobres ou operam, principalmente, em conexão com as elites existentes, as quais ocultam o divisor público-privado?

## O MODELO TECNOCRÁTICO DE AÇÃO: RADICAL OU CONSERVADOR?

Um modelo radical de ação busca modificar o estado da arte dos mencionados parâmetros: o ambiente político, as relações com as autoridades políticas e o relacionamento com a clientela. Um modelo radical de ação é um instrumento necessário, embora insuficiente, para produzir tais mudanças. Um modelo conservador de ação ajuda a manter as relações de poder existentes. Sendo tipos ideais, a distinção entre modelos radicais (transformadores) e modelos conservadores (neopatrimoniais) de ação pode ser observada nas dimensões que seguem.

Na relação com as autoridades políticas, um modelo radical de ação visa proteger a autonomia técnica coletiva dos profissionais. Desse modo, o engajamento no setor público deveria ocorrer de acordo com a qualificação e o mérito. Um modelo radical de ação unifica os profissionais e ajuda a desenvolver um *ethos* profissional forte, ou *esprit de corps*, com forte compromisso com determinadas metas, valores e códigos de conduta. Tal atitude auxilia no combate ao patrimonialismo e a outros tipos de conduta particularista, voltados para o setor privado e as elites. Sua lealdade volta-se para instituições não personalizadas, como é o caso da constituição democrática, as normas legais e as políticas públicas aprovadas. Desejam que a autonomia organizacional parta mais dos formuladores de políticas do que de outras instituições administrativas e políticas do país (Jacobsen, 1966). Um modelo de ação conservador não inclui tais preocupações, e pode enfatizar a lealdade aos mandatários em pessoa. Esse modelo acomoda-se às interpretações dos legisladores em qualquer direção dada pelas normas constitucionais e políticas, bem como às suas representações da tradição, dos valores e das regras ditadas pela sociedade. Podem considerar o engajamento de que se fala em linhas anteriores de acordo com as conexões políticas e outras advindas da elite, que consideram uma vantagem no processo de facilitar as operações dos tecnocratas.

No que concerne à relação com a clientela, um modelo radical de ação responde às próprias comunidades pobres, representadas por seus/suas porta-vozes, com os/as quais podem identificar-se profundamente. Existe um *ethos* do serviço público: as normas da neutralidade mantêm em xeque os vieses políticos, religiosos e de outras naturezas no relacionamento com as comunidades, tal como ocorreu, por exemplo, na alocação de recursos e serviços através das linhas de ação regionais e político-partidárias. O servidor público tem obrigações e os cidadãos têm direitos. Um modelo radical de ação é propenso a ceder autonomia quando se torna necessário respeitar as instituições democráticas e os representantes do povo legitimamente eleitos, mas sem renunciar aos seus princípios de neutralidade ou respeito às políticas estipuladas, às exigências constitucionais e aos ditames da lei. Isso tende a valorizar

a construção da competência entre as comunidades pobres de forma que elas possam contribuir para a co-administração eficiente e/ou monitoramento, por exemplo, da construção, operação e manutenção da agilidade na distribuição de serviço.

Um modelo de ação conservador está mais inclinado a escolher as elites locais (políticos, chefes ou empresários tradicionais), tanto quanto homens de negócios, como seus principais clientes, com os quais se identifica fortemente. O *ethos* é o de *eficiência* e, portanto, privatização: os administradores públicos devem perseguir resultados, e a rápida alocação de recursos é mais importante do que a alocação correta. Para se obter resultados, é aconselhável que os dirigentes façam acordos com algum funcionário público que, supostamente, possa criar “obstáculos”. Assim, os administradores podem ser tolerantes no que diz respeito à obtenção de lucro e aos interesses político-eleitorais relacionados à alocação de recursos, uma vez que visam à elite. Isso é “política-como-sempre/negócio-como-sempre”. Há mais ênfase na interação com contratantes/subcontratantes (prestadores de serviço) do que com os usuários finais (beneficiários). Os contratantes são os “clientes” mais importantes. A informação é considerada como um negócio privado, e é compartilhada sobre uma base particular e oportunista.

## FUNDOS SOCIAIS EM ZÂMBIA

### O AMBIENTE POLÍTICO

Zâmbia passou por uma profunda mudança de regime político-econômico em 1990-91. Um movimento popular implantou o multipartidarismo e colocou no poder o líder sindical Frederick Chiluba. O autogoverno democrático local foi reinstalado, embora as estruturas político-administrativas de base estivessem debilitadas uma vez que o Estado único de Kenneth Kaunda dissolvera-se. A comunidade financiadora apoiou Chiluba, e o Banco Mundial escolheu Zâmbia para testar os Fundos Sociais em solo africano. O *Projeto de Recuperação Social* (PRS) teve início em 2001.

Chiluba prontamente converteu-se ao fundamentalismo religioso e econômico pró-norte-americano. Uma política neoliberal agressiva fez crescer a miséria da população já traumatizada. A pobreza duplicou durante os dez anos do governo autoritário de Chiluba, e o setor público – particularmente as autoridades governamentais locais – beirou a morte pela fome. Ao mesmo tempo, a qualidade da gestão piorou. Após uma onda de democratização e descentralização, assistiu-se a uma crescente individualização, centralização e corrupção do poder, principalmente no segundo período de Chiluba como presidente eleito (1996-2001). A campanha de privatização foi envolvida por uma série de escândalos de cor-

rupção, principalmente no setor mineiro. De fato, o presidente Chiluba exacerbou na prática da “democracia patrimonial” (Braathen, 2002).

Entretanto, o povo revidou. As tentativas de Chiluba para mudar a constituição e eleger-se para um terceiro mandato foram embargadas pelos protestos da sociedade civil e pela oposição do seu próprio partido, o Movimento pela Democracia Multipartidária (MDP). Nas eleições gerais, em dezembro de 2001, o candidato a presidente pelo MDP foi Levy Mwanawasa. Ele conseguiu apenas 29% dos votos, mas venceu por pouco devido à cisão entre os vários partidos da oposição.

O novo presidente autorizou a instauração de um processo jurídico contra Chiluba e prometeu combater a corrupção e aperfeiçoar a governança democrática do país (Rakner, 2003).

Os FSs conseguiram manter-se a uma certa distância de Chiluba. De 1991 a 2000, as SRPs I e II apoiaram aproximadamente 1400 iniciativas da comunidade, beneficiando cerca de 10% da população zambiana, num total de 45 milhões de dólares para subprojetos. 76 % dos subprojetos foram aplicados na reabilitação da educação, enquanto os projetos referentes à saúde totalizaram 14% e os relativos ao suprimento de água 7%. O Banco Mundial reputou a SRP como altamente bem-sucedida. Conseqüentemente, O Fundo de Investimento Social de Zâmbia, terceiro projeto naquele país, foi implantado em 1º de julho de 2000. Sessenta e cinco milhões de dólares deverão ser gastos no período de 2000-2005 (ZAMSIF, 2000, 2002).

#### AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

O ZAMSIF é dirigido por uma Unidade Gerencial semi-autônoma, localizada no Ministério das Finanças e Desenvolvimento Econômico. O Diretor do Programa é assessorado por uma equipe de seis pessoas. No nível central, a Unidade conta com 25 administradores e funcionários graduados, além de uma equipe de apoio. Em nível regional, contavam com quinze funcionários; um ou dois locados em cada uma das nove províncias de Zâmbia (ZAMSIF, 2000). No total, o ZAMSIF contava com cerca de 40 funcionários, todos com formação universitária, contratados como consultores para o período de cinco anos. Isso contribuiu para fazer dele uma unidade mais competente, transdisciplinar, coordenada e, por isso, a unidade mais influente do que quaisquer outras agências devotadas ao desenvolvimento.

A integração com outros depositários em nível central – ministérios, agências financiadoras, ONGs, associações empresariais – é formalmente chancelada, pelo Conselho Diretor do ZAMSIF, em nível nacional, o qual se reúne a cada seis meses para “orientar, desenvolver e harmonizar suas políticas, bem como monitorar seu desempenho. O Secretário Permanente de Orçamento e Negócios Financeiros, no Mi-

nistério das Finanças e Desenvolvimento Econômico, será o líder, e a Unidade de Administração do ZAMSIF funcionará como secretaria” (ZAMSIF, 2000: 3). Por isso, o ZAMSIF parece revestir-se de um caráter ‘semi-autônomo’: livre da interferência dos membros do Gabinete e políticos, mas completamente envolvido nos círculos mais influentes e tecnocratas do processo de tomada de decisão no país.

Esses dois fatores – no ponto mais alto, uma equipe bem preparada para a intervenção do desenvolvimento, apoiada pelos principais financiadores e autoridades burocráticas – conferem ao ZAMSIF uma força poderosa nos níveis subnacionais. O pequeno porte da Unidade Gerencial e, acima de tudo, sua limitada representação no âmbito regional, sugerem que o ZAMSIF depende fortemente da cooperação dos servidores públicos, em nível de província, e das autoridades governamentais locais, o que parece ser uma medida deliberada: o ZAMSIF é concebido para imprimir mais dinamismo no processo de cooperação através dos setores nos níveis locais. No âmbito do ZAMSIF, a burocracia do governo é cooptada de forma contrária, junto às fileiras da “ad hococracia”: recrutamento flexível de funcionários para forças-tarefas e comitês com missões ou propósitos cuidadosamente definidos pelo próprio ZAMSIF. Isso se manifesta mais claramente nos instrumentos mais estratégicos: os Comitês Fiscais Provinciais (CFPs), que são: “instalados em cada província ou como um subcomitê dos Comitês Coordenadores do Desenvolvimento Provincial (CCDP) ou como um comitê à parte. O CFP deve cancelar as metas do planejamento para os distritos, aprovar os projetos do Fundo de Investimento Distrital (FID); monitorar o desempenho dos distritos incluídos no FID e rebaixar ou elevar o distrito conforme os critérios estabelecidos” (ZAMSIF, 2000).

Conseqüentemente, o CFP é um precursor no processo de descentralização administrativa (desconcentração) no setor público zambiano, investido de grande poder de decisão e, mais ainda: sua rede de trabalho é o eixo principal do que se pode chamar a tentativa conjunta mais radical de reformar o sistema de governo local em Zâmbia, desde 1992. O ZAMSIF implanta uma classificação dos conselhos locais consoante os critérios de capacidade gerencial (planejamento, implementação e capacidade de administração financeira). Os integrantes dos CFPs decidem a classificação de cada conselho de ano a ano. Existem cinco níveis de classificação; e ao conselho que atingir o nível mais alto são garantidas mais subvenções e maior autonomia local para utilizá-las – à maior discricção equivalem subvenções mais elevadas e “incondicionais”–, o que resulta num sistema moderno de incentivo, isto é, uma característica de *quasi*-mercado e competição entre os conselhos para alcançar um *status* mais elevado. Essa estratégia também pode ser útil aos propósitos da reforma de descentralização

fiscal. Em outras palavras, através dos CFPs e do sistema de qualificação em cinco níveis, o ZAMSIF está liderando uma ação importante com vistas a introduzir reformas nas *Novas Gestões Públicas* – (NGP) em nível nacional. De conformidade com o programa político do Banco Mundial e outras agências financiadoras, esse fato pode significar muito, mais não foi, ainda, discutido nem votado, seja no Parlamento, seja no Governo.

Resumindo: o ZAMSIF é um poderoso instrumento político de mudança do sistema político-administrativo do país, em particular as relações intergoverno (inter-ministérios e central-local). Deixou o sistema político em segundo plano, em nível central – Parlamento e Governo. Entretanto, não implantou uma estrutura paralela – neocolonial -que afastasse e rebaixasse o sistema administrativo vertical nacional. Ao contrário, ajuda a elevar o nível dos elementos principais desse sistema, particularmente o governo local. O ZAMSIF parece estar afastado da manipulação política praticada por dirigentes eleitos no nível nacional. Dá a impressão de ser um sistema transparente e imparcial no que diz respeito à alocação de recursos. Os 72 conselhos locais de Zâmbia assinaram um Memorando de Entendimento com o ZAMSIF e foram treinados dentro dos padrões estabelecidos<sup>3</sup>.

#### AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

“O objetivo do ZAMZIF é contribuir para o uso aperfeiçoado, ampliado e sustentável, dos serviços oferecidos num sistema de governança no qual os governos locais e as comunidades sejam mutuamente responsáveis” (ZAMSIF, 2000: 1).

A realização de oficinas de capacitação é o meio mais direto de intervenção no âmbito distrital. Primeiramente, essas oficinas são organizadas na província com a participação dos representantes políticos e administrativos de todos os distritos, incluindo os das aldeias/comunidades. Além do mais, os planejadores distritais recebem treinamento extra.

Independentemente disso, o contato entre o funcionário do ZAMSIF e os distritos/comunidades ocorre frequentemente durante o trabalho de construção. Ademais, o distrito é visitado pelo CFP a cada seis meses. Essas visitas, antes de tudo, descontraídas e voltadas para a supervisão, não parecem produzir relação autoritária/clientelista.<sup>4</sup> Após um ano de operações, os distritos podem receber doações trimestrais para cobrir as próprias atividades de capacitação.

---

3 Fonte: entrevista com um administrador nacional do ZAMSIF, em 4 de fevereiro de 2003.

4 Fonte: entrevista com o Coordenador de Planejamento de um Conselho Distrital, em 7 de fevereiro de 2003.

Nos termos de uma circular do governo, Zâmbia criou, em 1995, um *Comitê Coordenador do Desenvolvimento Distrital* (CCDD) nos 72 distritos do país. Os líderes de todos os departamentos governamentais presentes no distrito, representantes do Conselho – presidente/prefeito e secretário/secretário da Câmara Municipal –, além de convidados, representantes das ONGs ou das agências de fomento que operam no distrito, todos fazem parte do Comitê. Entretanto, na maioria dos distritos, o CCDD tornou-se inoperante devido à falta de atribuições e recursos. O ZAMSIF reverteu a situação: deu vida aos CCDDs.

O elemento-chave nesse processo é o *Coordenador de Planejamento do Distrito* (CPD), empregado pelo Conselho. Até 2002, muito poucos conselhos contavam com um CPD. Entretanto, o ZAMSIF determinou a inclusão desse profissional como uma condição mínima necessária para que um conselho tenha direito a receber recursos – assinando um Memorando de Entendimento com o ZAMSIF. Assim, ele torna-se secretário do Subcomitê de Planejamento (SCP) do CCDD. O SCP prepara os principais documentos de planejamento: uma Análise da Situação do Distrito, uma Estimativa do Grau da Pobreza no Distrito, e uma Estratégia para Redução da Pobreza no Distrito. Também avalia projetos, imprime relevante força técnica nos processos de orçamento e despesa, e recomenda as propostas do ZAMSIF, as quais são discutidas no CCDD que, por sua vez, apresenta-as a uma *Comissão* permanente do Conselho, formada por conselheiros eleitos; seus comitês de planejamento, ações e desenvolvimento; e à Assembléia Geral do Conselho, para aprovação.

O Fundo de Investimento da Comunidade (FIC) é a principal instância do ZAMSIF. Sua missão declarada é “dar apoio às comunidades locais através do financiamento dos subprojetos identificados, implementados, administrados, operados e mantidos por essas comunidades” (ZAMSIF, 2000: 1).

Durante visitas feitas a alguns distritos, concluiu-se que, até o momento, não existe um processo “democrático-participativo” na seleção das comunidades beneficiárias, em virtude de não haver, de fato, uma estrutura política representativa para conectar as aldeias à administração dos distritos (SCP/CCDD). Existe um eleitorado que constitui a base majoritária que elege o conselheiro, porém cada uma dessas bases reúne, em geral, 20 aldeias. Devido às péssimas condições das estradas e dos transportes nas áreas rurais, o conselheiro não consegue dar uma assistência real a todas as aldeias. Conseqüentemente, uma média de 20% do eleitorado não participa no processo de eleição do conselheiro.

O Comitê Permanente de Conselheiros pode ser consultado, mas os dados referentes à pesquisa de campo demonstram que o CPD e seu Subcomitê de Planejamento já deverão ter combinado quais comunidades têm mais necessidades de determinado tipo de serviço (água tra-

tada, escolas, centros de saúde). Isso vem à luz através dos seus documentos relativos ao planejamento e de outras fontes. Então, recorrem ao conselheiro da área e pedem ajuda. O que resta às comunidades selecionadas é eleger um Comitê de Projeto, no qual deve haver equilíbrio de gênero. Leva-se um ano, mais ou menos, para concluir o projeto, e sua missão principal é garantir as contribuições locais para a sua concretização em termos de “trabalho voluntário”. Esse trabalho não remunerado deve ser quantificado no orçamento em aproximadamente 15% do custo total.

Entretanto, existe um acordo entre o ZAMSIF, as equipes de administração do distrito e os conselheiros ou membros dos distritos, de que é necessário construir estruturas subdistritais representativas, para garantir um planejamento participativo de baixo para cima. Assim, em um dos distritos visitados o Conselho criou Comitês de Desenvolvimento de Área (CDAs) em quatro das quinze bases eleitorais. Os membros do CDA são eleitos em Assembléias Públicas Regionais. Uma zona corresponde a, aproximadamente, 1000 habitantes, e um mínimo de 100 pessoas deve comparecer às assembléias. O CPD solicitará a verba ao ZAMSIF com o propósito de aplicá-la em capacitação. A ação local para criação de contratantes parecia uma conseqüência visível, porém menor, da intervenção do ZAMSIF no distrito. Apenas 30% dos fundos do projeto do ZAMSIF no distrito foram pagos aos contratantes locais. Em termos de ganho de “poder”, essa medida pode, também, ter contribuído para elevar o *status* e a capacidade de administrar do Comitê do Projeto eleito.

Resumindo: os funcionários do ZAMSIF e as comissões fiscais interagem com a administração do distrito conferindo-lhe, ostensivamente, poder e apoio. Os planejadores distritais, em particular, são fortalecidos no sistema político-administrativo local. Existem elementos de poder na comunidade, porém a ausência ou fragilidade das estruturas democráticas subdistritais estáveis reduz o escopo e a sustentabilidade desse poder. Os contratantes locais também parecem beneficiar-se, embora modestamente. Essa falta de estruturas democráticas subdistritais concorre para que os políticos locais (conselheiros) recorram a manobras para influenciar na escolha das comunidades beneficiárias, porém, investidos de poder, os funcionários de planejamento podem limitar este tipo de clientelismo político-local. Todavia, uma vez que o ZAMSIF libere 60-70% do montante líquido dos recursos para as comunidades do distrito visitado, no período de cinco anos, esses distritos podem envolver-se numa relação de dependência do ZAMSIF. O ZAMSIF é, definitivamente, popular entre os distritos, embora os programas que patrocina não sejam, *necessariamente*, controlados pela população.

## FUNDOS SOCIAIS NA TANZÂNIA – UM CASO CONTRASTANTE

## O AMBIENTE POLÍTICO

A Tanzânia é o país africano mais dependente de ajuda: 70% do seu PIB são financiados por agências financiadoras, estrangeiras, multi ou bilaterais – em Zâmbia, cerca de 40% do PIB vêm dos fundos de ajuda. Entretanto, a Tanzânia, cuja população é estimada em 33 milhões de habitantes – Zâmbia tem 15 milhões de habitantes – é, também, um dos países politicamente mais estáveis da África Subsaariana. O TANU/CCM<sup>5</sup> é o partido que governa a Tanzânia, desde a independência do país, em 1961. A ideologia oficial, formulada pelo “Pai da Nação”, Mwalimu, “Professor” Julius Nyerere, era o socialismo “Ujamaa – de base aldeota.

Com a introdução do pluripartidarismo, em 1995, o CCM e o presidente Benjamin Mkapa mudaram para a ortodoxia neoliberal. Porém, na prática, as mudanças políticas e econômicas – como a privatização de empresas estatais – têm sido feitas mais cautelosamente do que nos países vizinhos. Contrastando com a de Zâmbia, a economia da Tanzânia dá sinais de crescimento sustentável e de recuperação das décadas perdidas de 1980 e 1990. Em nível da base eleitoral, as estruturas, de características únicas, da participação popular, sobreviveram ao sistema unipartidário. Existem eleições multipartidárias dos líderes das aldeias (vilarejo) e no nível de vila/município; enquanto que a base eleitoral conta com uma administração própria: um funcionário executivo e outros que atuam como extensão dos ministérios. Contudo, a camada de não-eleitos entre o distrito e o Estado central (a região) foi e ainda é muito mais poderosa na Tanzânia do que em Zâmbia. Assim, a herança de um Estado unipartidário confere à Tanzânia uma estranha combinação de, por um lado, um amplo sistema burocrático e, por outro, democracia popular. Os casos de corrupção identificados com os líderes eleitos em Zâmbia são, na Tanzânia, mais vinculados aos burocratas mais antigos – Estado unipartidário de fato.

Comparada à de Zâmbia, a experiência da Tanzânia com os FSS é mais recente. O Fundo de Ação Social (FASTA), da Tanzânia, iniciou em 2000 e segue paralelamente ao ZAMSIF, rumo a 2005. O montante do crédito<sup>6</sup> para o desenvolvimento da Associação Internacional do Desenvolvimento (AID), acordado com o Banco Mundial, é de 60 milhões de dólares, pouco menos que o de Zâmbia, de 67 milhões<sup>7</sup>.

5 TANU era a sigla da *Tanzanian African National Union*, o principal movimento de libertação do país. Em 1975, mudou para *Partido de Revolução Popular ou Chama Cha Mapindusi* (CCM), em Swahili (idioma oficial do país).

6 IDA é a sigla da *International Development Association*, que é o setor do Banco Mundial responsável por empréstimos/doações concessionais.

7 Fonte: entrevista com um administrador nacional do FASTA em 14 de fevereiro de 2003, e FASTA, 2002.

## AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

À semelhança do ZAMSIF, o FASTA conta com uma equipe muito mais preparada e reduzida, cujos membros são naturais do país e trabalham como consultores indicados. Entretanto, parecem mais idosos e próximos da aposentadoria. No escritório central, em Dar-es-Salaam, são apenas 23 administradores e funcionários especializados. Há duas grandes diferenças de política de recursos humanos em relação ao ZAMSIF: primeiro, existem seis funcionários de contato com os ministérios-chave: Água, Desenvolvimento Comunitário, Administração Regional e Governo Local, Saúde, Educação, Trabalho. Segundo, o FASTA tem um exército de sargentos distritais: 42 contadores do distrito (totalizando 65 profissionais em horário integral, como consultores). Ademais, há 42 coordenadores de projeto do FASTA pagos pelos conselhos do governo local e ainda 40 funcionários contratados na base de meio expediente em cada distrito para facilitar o planejamento participativo nas aldeias. O contingente local inclui cerca de 107 funcionários trabalhando em tempo integral e de uma centena no regime de meio expediente.

Assim, o FASTA propicia uma pequena e coerente estrutura paralela ao serviço público. A pesada burocracia do complexo ministerial é cooptada (como em Zâmbia) nos níveis central e local, mas, efetivamente, é ignorada no nível regional intermediário (ao contrário de Zâmbia). O FASTA funciona de forma semi-autônoma, sob os auspícios do gabinete do presidente e conta com um Comitê Diretor Nacional, constituído de doze ou treze pessoas, cujo líder é indicado pelo Presidente da Tanzânia. Há, também, uma Secretaria Permanente para a Erradicação da Pobreza, no gabinete do vice-presidente, um representante da Administração Regional e um Departamento do Governo local, um Secretário Administrativo de Trabalho regional e alguns outros representantes dos ministérios-chave e da sociedade civil: um setor dedicado às ONGs, alguns de correntes religiosas e representantes do setor privado.

Na Tanzânia, ao contrário do que ocorre em Zâmbia, a alocação de recursos, no âmbito regional e, obedecendo às diretrizes político-partidárias, é muito menos justa. O FASTA opera em apenas 40 dos 86 distritos no continente, e nas ilhas de Zanzibar e Pemba. Isso pode suscitar suspeitas de vieses políticos no processo de seleção. As fortalezas da oposição – distritos em Arusha e Kilimanjaro – não se incluem entre os beneficiários do FASTA, mas isso pode ser devido ao fato de que eles estão entre os melhores distritos, uma vez que dispõem de serviços sociais de infra-estrutura. Existe uma pressão da parte do Parlamento no sentido de estender o FASTA a todos os distritos do país. Um integrante do gabinete da presidência informou ao Parlamento que o governo estava considerando a possibilidade de colocar essa idéia em prática numa

segunda etapa do FASTA: 2005-2010<sup>8</sup>. Naturalmente, essa politização do FASTA está relacionada às preocupações do partido do governo com relação às eleições presidencial e parlamentar em 2005. A esse respeito, a situação nos dois países pode ser resumida ao fato de que os FSs desempenham funções políticas importantes. Há uma linha secundária e facciosa nas estruturas existentes: em Zâmbia, das autoridades políticas centrais (atribuindo ao ZAMSIF uma imagem de neutralidade), na Tanzânia, das autoridades burocráticas (conferindo ao FASTA uma imagem de eficácia sem corrupção).

#### A RELAÇÃO DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

O coordenador do projeto do FASTA é recrutado entre os funcionários do Conselho, e escolhido pelo diretor executivo do distrito. É, portanto, um empregado do Conselho e dele recebe pagamento, porém o FASTA supre esse funcionário com um automóvel, um computador, um aparelho de fax e uma foto-copiadora. O FASTA contrata um auditor para o distrito, pago pelo projeto.

Uma diferença muito importante em relação a Zâmbia é que existe um Conselho Diretor do Distrito para os projetos do FS. O Comitê compõe-se do Comissário do Distrito (uma indicação presidencial), do Diretor Executivo do Distrito (chefe da administração do Conselho), além de uma equipe de conselheiros (presidente do Conselho, uma conselheira, presidentes de comitês permanentes e ainda conselheiros dos projetos-piloto/bases eleitorais). Dessa forma, as personalidades políticas locais exercem, potencialmente, uma influência muito mais forte no âmbito da seleção das comunidades beneficiárias, ao passo que na Tanzânia, uma “equipe mista” de funcionários de planejamento constitui uma instância superior. Então, quando visitamos duas aldeias num distrito rural, constatamos que os projetos do FASTA eram normalmente lotados na aldeia de origem do Conselheiro. No distrito como um todo, apenas um projeto estava em andamento em cada um deles, com exceção da aldeia de origem do presidente do conselho, a única a ser contemplada com dois projetos<sup>9</sup>.

Outra prova do caráter político e manipulador dos FSs na Tanzânia, visivelmente distinto do caso de Zâmbia, é que diziam à população que os projetos eram dádivas do governo e não empréstimos feitos pelo Banco Mundial. “O FASTA é apenas um mecanismo para se obter fundos, de modo que dizemos: isso não é um projeto da agência finan-

<sup>8</sup> Fonte: jornal diário *Guardian* da Tanzânia, 12 de fevereiro de 2003.

<sup>9</sup> Visita a uma aldeia do município A, em 25 de fevereiro de 2003; visita a uma aldeia do município B, em 27 de fevereiro de 2003.

ciadora, é parte do governo”<sup>10</sup>, o que foi confirmado por um professor da aldeia: “As pessoas crêm que o FASTA é coisa do CCM/governo, e não do Banco Mundial”. Portanto, creio que o FASTA contribui para incrementar o apoio da população ao governo”.<sup>11</sup> Entretanto, isso pode ser um sinal de um “domínio nacional mais forte” do programa.

Até que ponto os subcontratantes locais estão beneficiando desproporcionalmente as comunidades? De um lado, “um dos objetivos é capacitar os empreendedores “privados” (habilidades), no âmbito da comunidade”. De outro, o escopo parece bastante limitado; e as linhas mestras da desajeitada intervenção do Banco Mundial são utilizadas<sup>12</sup>.

De que modo as comunidades são afetadas? À semelhança do ZAMSIF, o principal componente são os serviços sociais administrados pelos comitês das comunidades. Na Tanzânia, a inclusão da comunidade no planejamento deixa muito a desejar. Baseava-se nas Reivindicações Rurais Participativas (RRPs), que receberam orientação clientelista de curtíssimo prazo. Uma equipe da RRP, formada por três ou quatro funcionários do governo, “invade” a aldeia durante cinco dias. Eles criam grupos focais e apresentam uma “lista de compras”. Então, procedem a uma votação, em assembléia, para definir as necessidades prioritárias da aldeia: as necessidades a serem supostamente atendidas pelo FASTA, que define esse exercício como Reivindicações sobre as Necessidades da Comunidade (RNCs). Contudo, o coordenador do distrito expressa preocupação quanto à qualidade desse tipo de exercício. O Funcionário de Planejamento do Distrito assim se manifesta: “É de esperar que seja de baixo para cima, porém não é o caso. A população, não é bem capacitada. Apenas lista seus problemas e espera que nós os solucionemos”<sup>13</sup>.

O componente do Fundo “auxiliar” é diferente nos dois países. O Fundo de Investimento do Distrito (FID), no ZAMSIF, é administrado pelo Conselho do Distrito, enquanto o Programa de Serviços Públicos, no FASTA, deixa em plano secundário os conselhos e incluem diretamente as comunidades, e visa aos mais pobres dos pobres e às mulheres nas aldeias, que são, também, co-administradoras dos projetos. Entretanto, como estratégia para delegar poderes à comunidade, era uma faca de dois gumes, conforme constatamos durante nossas visitas às aldeias. Esse programa de serviços públicos pode gerar dependência e cliente-

10 Entrevista com o coordenador de planejamento de um conselho distrital, em 26 de fevereiro de 2003.

11 Entrevista em 25 de fevereiro de 2003.

12 Entrevista com o coordenador distrital do FASTA, em um distrito visitado, em 24 de fevereiro de 2003.

13 Coordenador de planejamento de um conselho distrital, *op. cit.*

lismo, enfraquecendo, sobretudo, a política de longo prazo, segundo a qual o desenvolvimento deveria basear-se na auto-ajuda. O programa de serviços públicos era baseado no trabalho remunerado dos membros das comunidades selecionadas<sup>14</sup>.

Em suma: constatamos que na Tanzânia, mais do que em Zâmbia, os Fundos Sociais tenderam a estimular o clientelismo político no âmbito local. O FASTA aumentou os recursos visando à reeleição dos políticos locais, favoreceu algumas aldeias em detrimento de outras e adotou providências de cunho pessoal e excludente no que diz respeito à assistência social nas comunidades.

### O MODELO DE AÇÃO DOS TECNOCRATAS: ZÂMBIA RADICAL, TANZÂNIA CONSERVADORA?

Nos dois países, os tecnocratas do FS representam uma facção reformadora – e portanto, “modernizadora” – da burocracia do Estado. Contudo, seus modelos de ação contrastam em quase todas as circunstâncias. Em Zâmbia, eles procuram mudar radicalmente o seu sistema de governo para favorecer os conselhos locais, as comunidades e seus representantes eleitos (conselheiros), tentam afastar-se das autoridades políticas centrais e do partido e conquistam uma reputação de neutralidade, enquanto na Tanzânia, esses tecnocratas confessam que são “politizados” e afirmam que constroem a popularidade do partido dominante e seus líderes. Seus homônimos tanzanianos procuram intensificar sua autonomia *vis-à-vis* com as burocracias ministeriais e conselhos locais, a quem consideram corruptos e ineficientes, enquanto tentam tomar para si os atributos de eficiência e incorruptibilidade. Tal como no caso dos seus colegas zambianos, os tecnocratas tanzanianos estão se modernizando, uma vez que esposam o *ethos* do serviço público, enfatizando o caráter eficiente, incorruptível e melhorado da distribuição dos serviços entre a população; e não parecem dispostos a estimular os interesses das elites em empresas privadas. Entretanto, a seleção dos meios é muito diferente.

Existem razões para afirmar que os tecnocratas tanzanianos reproduzem a prática da manipulação que ocorre no alto escalão. Permitem que os líderes políticos nacionais instrumentalizem os FSs e não

---

14 A aldeia construiu uma represa destinada à pesca e irrigação da agricultura. Os trabalhadores recebiam 1 dólar por dia durante seis meses. O presidente e demais membros do comitê do projeto estavam entre os que selecionaram os mais pobres dos pobres na aldeia. A maioria desse pessoal compunha-se de mulheres – viúvas ou mães solteiras. As pessoas selecionadas para o trabalho eram as indicadas pelos líderes da comissão dos moradores por serem as mais pobres entre os pobres. Entretanto, no fim do dia, somente metade dos pobres bastante para serem elegíveis foi selecionada. Fonte: o presidente da Comissão do FASTA e o presidente da aldeia visitada em 25 de fevereiro de 2003. Revisão concluída em 14/11/2005.

vêm problema em interferir diretamente no âmbito do governo local, impondo seus próprios planejadores e contadores, instalando seus próprios comitês de projeto do distrito, selecionando acuradamente os conselhos locais, as comunidades e os conselheiros com vistas a uma cooperação mútua. Destarte, contribuem para “manter” o perfil clientelista do sistema político em seu país.

Por outro lado, em Zâmbia, os tecnocratas do FS tentam elevar o *status*, o poder e os recursos de todos os conselhos locais. Recrutam profissionais no nível do governo provincial para supervisionar os conselhos e envolvem todos os conselheiros e planejadores locais e comissões de planejamento dos distritos. Também tentam construir estruturas participativas permanentes no nível do subdistrito e intensificar os programas de fortalecimento das comunidades. O montante dos recursos, obedecendo aos critérios de transparência de montante, necessidades e responsabilidade, é transferido para os conselhos.

Em suma, embora compartilhem algumas posições radicais sobre a reforma do sistema de provisão de serviços nos respectivos países, os tecnocratas zambianos do Fundo Social tentam transformar o país criando um regime descentralizado, ostensivamente democrático e autogovernado, enquanto que os tecnocratas tanzanianos tendem a reproduzir o sistema político existente, que é centralizado e clientelista. No entanto, sendo mais desenvolvida e institucionalizada a democracia na base, no âmbito da aldeia, a Tanzânia tem potencial para modificar o quadro e praticar um controle democrático-popular mais eficaz dos programas de desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto na Tanzânia quanto em Zâmbia, os Fundos Sociais, criados e apoiados pelo Banco Mundial, são genuinamente populares. Desse modo, tendem a aliviar a resistência popular à influência de Bretton Woods nos países e, conseqüentemente, contribuem para legitimar a relação clientelista entre o Banco Mundial/FMI e essas nações. Nesse nível, acreditamos que os FSs realmente apóiam o clientelismo tecnocrático. Embora não haja provas convincentes de que os FSs ajudem a reduzir a pobreza de forma sustentável, uma análise sobre os tecnocratas-em-ação revela que esse programa do Banco Mundial causa impactos importantes nas relações central-local e Estado-sociedade nos respectivos países.

Todavia, os impactos político-administrativos provocados por um dado programa (FSs) estão longe da uniformidade nos dois países. A esse respeito, os relatores do Banco Mundial tinham razão – os FSs “assumem perfis e objetivos distintos dependendo de onde estão implementados”; e Judith Tandler estava equivocada. Entretanto, o caso

tanzaniano fortalece a avaliação de Tendler sobre o clientelismo tecnocrático no nível doméstico, tal como observado na América Latina. Os FSs interagem estreitamente com os detentores do poder político-administrativo local; e constituem um instrumento em seu esforço em reproduzir o poder dentro de um Estado neopatrimonial e clientelista. Contudo, o caso de Zâmbia transcende esse quadro. De uma perspectiva comparativa internacional, os FSs zambianos exercem uma influência genuinamente político-radical. Nos dois países, a intervenção tecnocrática foi politizada, embora conservadora na Tanzânia, e radical em Zâmbia.

Este capítulo tentou argumentar que as percepções e orientações ideológicas dos tecnocratas – seus modelos de ação – contam, mas, naturalmente não determinam a função divergente dos FSs em Zâmbia. O fato de que os atuais “FSs zambianos da segunda geração”, ao contrário dos da Tanzânia, são construídos no processo de aprendizado da “primeira geração”, e possuem mais recursos disponíveis (67 milhões de dólares para uma população de 15 milhões contra 60 milhões de dólares para 33 milhões de habitantes) na Tanzânia e podem abarcar todos os distritos do país, o que pode ter representado uma grande diferença. Além disso, fatores estruturais, tais como uma forte oposição política, uma sociedade civil mais amadurecida, a debilidade e deslegitimação das estruturas políticas dominantes e o alto nível de educação e autoestima entre os servidores públicos coadjuvam favoravelmente ao caso zambiano. Esses fatores estruturais também contribuem para definir o papel do Estado no método de redução da pobreza, aqui analisado, apesar de suas inerentes limitações no que se refere às formas de intervenção de cima-para-baixo. Mesmo que tenham sido gerencialmente planejados, contribuem para fornecer elementos de radicalização política, mais autonomia e espaços crescentes de manobra, bem como um maior envolvimento das sociedades locais e coalizões rumo à mudança, entre os tecnocratas em Zâmbia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, P. (1977) *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bloom, G.; Chilowa, W.; Chirwa, E.; Henry Lucas, H.; Mvula, P.; Arild Schou, A. & Tsoka, M. (2004) *Poverty Reduction During Democratic Transition: The Malawi Social Action Fund 1996-2001*, Research Repor (Brighton: Institute of Development Studies – IDS)
- Braathen, E. (2000) “New Social Corporatism. A discursive-critical review of the WDR 2000/1, ‘Attacking Poverty’”, in *Forum for Development Studies*, Vol. 27, No.2.

- Braathen, E. (2002) *Developing District Democracy: The Mixed Zambian Experience*. NIBR Report 2002:6 (Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research).
- Braathen, E. (2003) "Social Funds – support or obstacle to local government reform?" *Project Brief No.2*, Formative Process Research on the Local Government Reform Programme in Tanzania (Dar-Es-Salaam: REPOA).
- Braathen, E. and Orre, A. (2001) "Can a Patrimonial Democracy Survive? The Case of Mozambique", in *Forum for Development Studies*, February.
- Braathen, E. and Palmero, A. (2001) "Towards Pro-poor Governance? The Case of Mozambique", in Wilson, F.; Braathen, E. and Kanji, N. (eds.) *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy?* (Londres: Zed Books).
- Bratton, M. and de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge, Nova Iorque, Melbourne: Cambridge University Press).
- Chabal, P. and Daloz J-P. (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (Oxford: James Currey).
- Chase, R. S. and Sherburne-Benz, L. (2001) *Impact evaluation of the Zambia social fund* (Washington: World Bank).
- Christensen, T. and Laegreid, P. (2002) "New Public Management: puzzles of democracy and the influence of citizens", in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No. 3.
- Evans, P.B. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- Goetz, A. and O'Brien, D. (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance", in *IDS Bulletin*, Vol. 26, No. 2.
- Jacobsen, K.D. (1966) "Public Administration under Pressure: The role of the expert in the modernization of traditional agriculture", in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1.
- Kettl, D. (1999) "The global revolution: Reforming government-sector management", in Bresser, L. and Spink, P. (eds.) (1999) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Médard, J-F. (1982) "The underdeveloped state in tropical Africa: Political clientelism or neo-patrimonialism ?", in Christopher Clapham (ed.) *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State* (Londres: Frances Pinter).

- Médard, J-F. (1995) "Patrimonialism, patrimonialization, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in Sub-Saharan Africa", apresentação no seminário Max Weber, Administration and Politics in The Third World, organizado pelo SUM, Universidade de Oslo.
- Rakner, L. (2003) *Political and Economic Liberalisation in Zambia 1991-2001* (Uppsala: Nordic Africa Institute).
- Sobhan, R. (1998) "How bad governance impedes poverty alleviation in Bangladesh". Technical paper No. 143 (Paris: OECD Development Centre).
- TASAF (2002) *TASAF Quarterly Newsletter*, Vol. 2, No. 3 (Dar-Es-Salaam: Tanzania Social Action Fund).
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?", in Shahid, Y.; Wu, W. and Evenett, S. (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- World Bank (2001) *Social Funds Impact Evaluation* (Washington: World Bank).
- ZAMSIF (2000) *ZAMSIF in brief* (Lusaka: Zambia Social Investment Fund/Ministry of Finance and Economic Development).
- ZAMSIF (2002) *ZAMSIF Indicator Monitoring Report*, December 2002 (Lusaka: Zambia Social Investment Fund/Ministry of Finance and Economic Development).
- Øyen, E. (1996) "Poverty research rethought" in Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds.) *Poverty: A Global Review* (Oslo: Scandinavian University Press).

Impresso no mês de agosto de 2006  
na Cromosete Gráfica e Editora Ltda.  
Rua Uhland, 307 – Vila Ema  
03283-000 – São Paulo SP – Brasil  
Primeira impressão, 1.000 exemplares

Impresso no Brasil